

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE
L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

ET DES

AUTORISATIONS DE POURSUITES

SOUS L'EMPIRE DES DIVERSES CONSTITUTIONS FRANÇAISES
DEPUIS LA CHARTE DE 1814
JUSQU'AUX LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1875

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 7 novembre 1900, à 8 h.

PAR

LE VICOMTE DE MASSOUGNES DES FONTAINES

Président : M. ESMEIN.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, } *professeurs*
GARÇON, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE
L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

ET DES

AUTORISATIONS DE POURSUITES

SOUS L'EMPIRE DES DIVERSES CONSTITUTIONS FRANÇAISES

DEPUIS LA CHARTE DE 1814

JUSQU'AUX LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1875

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mercredi 7 novembre 1900, à 8 heures

PAR

LE VICOMTE DE MASSOUGNES DES FONTAINES

Président : M. ESMEIN.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, { professeurs
GARÇON, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900



BIBLIOGRAPHIE

Batbie et Laferrière. — *Les constitutions d'Europe et d'Amérique.*

Dareste. — *Les constitutions modernes.*

Duvergier de Hauranne. — *Histoire du gouvernement parlementaire en France.*

Esmein. — *Éléments de droit constitutionnel* (2^e éd.).

Lavisse et Rambaud. — *Histoire générale.*

Lefebvre. — *Études sur les lois constitutionnelles de 1875.*

Meynier de Salinelles. — *Des garanties d'indépendance et de liberté des membres du Parlement.*

Pierre (E.). — *Traité de droit politique électoral et parlementaire.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

D E

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

ET DES AUTORISATIONS DE POURSUITE
SOUS L'EMPIRE DES DIVERSES CONSTITUTIONS FRANÇAISES
DEPUIS LA CHARTE DE 1814 JUSQU'AUX LOIS CONSTITUTIONNELLES
DE 1875

INTRODUCTION

On peut définir l'immunité parlementaire, une sorte de prérogative accordée aux membres du Parlement, en vertu de laquelle ils ne peuvent être inquiétés par l'action de la justice tant que dure leur mandat parlementaire. En France, la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 édicte dans ses articles 13 et 14 une double immunité au profit des sénateurs et députés : d'une part, elle décide qu'ils ne peuvent être poursuivis ou recherchés à l'occasion des opinions ou votes par eux émis dans l'exercice de leurs fonctions ; d'autre part, elle déclare qu'ils ne peuvent être poursuivis ou arrêtés, pendant la durée de la session, en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre

dont ils font partie, sauf en cas de flagrant délit. Nous ne nous occuperons que de la seconde de ces deux catégories d'immunités, c'est-à-dire que nous envisagerons seulement les questions que soulèvent les crimes et délits, autres que ceux de la parole, commis par les représentants ; nous y joindrons l'étude des difficultés que peut présenter l'autorisation de poursuite accordée par l'une des Chambres contre l'un de ses membres.

Comme on le voit, ces deux genres d'immunités sont intimement liés : l'un et l'autre ont en effet la même raison d'être, assurer aux représentants l'indépendance et la sécurité la plus complète pour l'accomplissement de leur mission. Mais, comme on l'a fait très justement remarquer, il existe entre elles une différence saillante. Tandis que, dans l'immunité visée par l'article 13, il s'agit d'un acte accompli par le sénateur ou le député dans l'exercice même de ses fonctions, d'un délit faisant corps avec l'exercice de ces fonctions, puisque l'article parle « des opinions ou votes par lui émis dans l'exercice de ses fonctions », au contraire l'hypothèse de l'article 14 concerne un crime ou un délit quelconque, parfaitement séparable et indépendant de la fonction du député ou du sénateur (1).

Le principe de l'immunité parlementaire, édicté en faveur des représentants du peuple, a été affirmé pour la première fois en France en 1789 ; comme on le verra plus loin, on le trouve reproduit dans chacune des

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 684.

constitutions qui se sont succédé chez nous depuis cette époque, et il est enfin consacré dans tous les pays qui connaissent le système de la représentation nationale, au moyen de Chambres élues. Il répond donc à un besoin général qui se fait sentir chez toutes les nations : on peut en conclure que sa base n'a rien d'artificiel. Cependant on ne peut se dissimuler qu'il semble, à première vue, contenir une anomalie choquante, un véritable privilège qui peut paraître anormal, surtout dans un pays d'égalité comme le nôtre. Quels motifs ont pu conduire tous les législateurs à permettre aux assemblées d'arrêter ou de suspendre l'action de la justice, quand elle veut appeler devant elle un député ou un sénateur ? Ce qui a guidé les législateurs de tous les pays, c'est un intérêt d'ordre supérieur, né de la nécessité d'assurer la liberté et l'indépendance des membres des assemblées à l'égard du pouvoir exécutif, de conserver contre lui la protection du mandat politique que les électeurs ont confié peut-être à un adversaire du gouvernement. Cet intérêt supérieur s'oppose à ce que la liberté et l'honneur des mandataires du pays soient abandonnés sans contrôle au pouvoir judiciaire, émanation directe du pouvoir exécutif. « Il ne faut pas, dit M. Esmein, que, par des poursuites vexatoires et mal fondées, le pouvoir exécutif ou les particuliers puissent arracher le sénateur ou le député aux travaux parlementaires ou le troubler, l'inquiéter, l'intimider par ce moyen (1). »

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 683.

En effet, dans les temps troublés, lorsque la représentation nationale se trouve en lutte avec des gouvernements qui sont parfois des gouvernements despotiques, on doit craindre que ce pouvoir peu scrupuleux, sous le prétexte d'une poursuite judiciaire, parvienne à se débarrasser d'un représentant dont il redoute le vote, la parole, l'influence personnelle sur ses collègues. Le pouvoir exécutif ne sera que trop enclin à porter, par des voies indirectes, atteinte à cette inviolabilité du député, relative à ses actes et à ses paroles au sein de l'Assemblée ou dans l'exercice de ses fonctions. S'il est très regrettable qu'un simple citoyen ait à subir la plus légère atteinte dans le libre exercice de ses droits et surtout dans sa personne, le fait ne se produit que dans des cas exceptionnels et reste limité à l'individu même. Au contraire, le député ou le sénateur, revêtu d'un mandat qui multiplie sa personnalité, vit, pour l'exercer, au milieu de la lutte incessante des partis. Il n'a pas seulement à redouter les attaques si vives, si marquées de passions injustes et haineuses, il a aussi à craindre parfois les entreprises criminelles et la vengeance d'adversaires aspirant ou parvenus au pouvoir. S'il y a arrestation du chef de parti, plus de paroles victorieuses, plus de vote décisif dans une discussion décisive. Les amis, les partisans vont être intimidés ; les poursuites vont détourner des affaires publiques, par les préoccupations qu'elles entraînent, le chef de parti poursuivi ; un arrondissement sera enfin privé

durant un temps plus ou moins long de son représentant. L'immunité parlementaire apparaît donc, non pas comme un privilège, une prérogative spéciale à une classe particulière de citoyens, mais comme une garantie contre les excès mêmes de la politique : telle est sa raison d'être et aussi sa justification. « Il peut se faire, disait M. Rolin-Jaequemyns dans la séance de la Chambre des représentants de Belgique, le 14 avril 1886, il peut se faire qu'à un moment donné de la session, la présence d'un député, eu égard à la situation respective des partis et du gouvernement, soit absolument indispensable à tel point que le pouvoir exécutif pourrait être soupçonné d'intervenir à dessein pour amener une arrestation ou une poursuite capable, dans certaines hypothèses, de déplacer la majorité... Les plus graves intérêts pourront exiger que, même en présence d'une culpabilité évidente, la Chambre refuse l'autorisation de poursuivre un de ses membres (1). »

Toutefois il est bon de remarquer que la Constitution n'a pas eu ici pour but, comme dans l'article 13, d'assurer au représentant une impunité, pour le cas où sa culpabilité serait certaine. Elle veut seulement le protéger contre les poursuites mal fondées ou intempestives qui ne seraient inspirées que par un sentiment de persécution politique et elle n'admet ces poursuites qu'autant que l'Assemblée les a autorisées, parce qu'il

(1) Cité par M. Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1062, p. 1054, note 1.

y a alors certitude qu'elles sont suffisamment sincères et sérieuses. Aussi, tandis que, dans l'article 13, elle donne au député ou au sénateur en quelque sorte une *dispense générale* de la loi pénale, ici au contraire la loi apporte, comme on le verra, des restrictions assez graves à l'immunité, en ce qui concerne l'étendue d'application et les conditions de cette immunité (1).

Une autre différence non moins saillante se manifeste encore entre ces deux genres d'immunités au point de vue de leur origine. Le principe qui trouve actuellement son expression dans l'article 13 nous vient d'Angleterre où, après bien des luttes entre le Parlement et la Couronne, il fut proclamé par le *Bill of rights*, postérieur à la Révolution de 1688 (2). Au contraire ce n'est pas le droit anglais qui a fourni le modèle de l'immunité telle que la présente l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ; la préoccupation de protéger les représentants contre toute poursuite pénale s'est fait sentir chez nous dès que fonctionna le système de la représentation nationale, c'est-à-dire dès l'Assemblée nationale de 1789 : ce fut, on peut le dire, un des premiers actes de la souveraineté nationale (3).

Ainsi qu'on le voit, nous considérons l'immunité parlementaire comme un rouage essentiel du gouverne-

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 682 et 684.

(2) Gardiner, *Documents*, p. 1. V. sur cette histoire, Anson, *Law and custom of the Constitution*, t. 1^{er}, p. 139 et s.

(3) Esmein, *op. cit.*, p. 684.

ment parlementaire, du gouvernement de cabinet ; il ne se comprend que dans pareil système. Or, on peut dire qu'en France le gouvernement parlementaire n'a été établi qu'en 1815 ; il a commencé avec la Charte de 1814 donnée par Louis XVIII aux Français à son retour d'Angleterre. Jusqu'à ce moment, en effet, et malgré une apparence qui ne doit point tromper, la France n'avait point connu le régime parlementaire, pas plus sous la Révolution que sous le Consulat et l'Empire. Lorsqu'elle se donna sa première Constitution, de 1789 à 1791, le gouvernement parlementaire n'y trouva point sa place ; la Constitution de 1791, comme celle de 1793, fut orientée vers une forme de gouvernement libre diamétralement opposée, qui repose sur la séparation tranchée du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Personne, pour ainsi dire, ne proposa alors d'introduire en France le gouvernement de cabinet ; il n'eut même pas les honneurs de la discussion dans l'Assemblée constituante. Avec la Constitution du 22 frimaire an VIII, on s'éloigne encore plus de cette forme de gouvernement, car elle n'est qu'une consécration du pouvoir personnel et un retour vers l'ancien régime, dans la mesure où elle conserve une apparence et comme une façade de gouvernement représentatif (1).

Ce n'est donc qu'à partir de 1814 qu'il convient d'étudier l'immunité parlementaire, comme sauvegarde donnée aux membres du pouvoir législatif contre les

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 116 et s.

empiétements possibles du pouvoir exécutif. Toutefois, nous le faisons déjà remarquer, le principe de l'immunité parlementaire apparaît dans notre droit constitutionnel bien avant 1814, en 1789. Mais durant cette période, il ne fonctionne pas avec le caractère que nous lui assignons, sauf peut-être en 1789 ; il est plutôt considéré comme une sauvegarde de la minorité de l'Assemblée contre la majorité, qui d'ailleurs en tint, en fait, fort peu de compte. Aussi passerons-nous très rapidement sur cette période, afin d'arriver de suite à 1814 où le système commence à fonctionner avec ce qui est sa caractéristique normale.

Le 20 juin 1789, le Tiers État réuni à Versailles, dans la salle du Jeu de Paume, faisait le serment célèbre, connu sous le nom de serment du Jeu de Paume, de ne se séparer jamais jusqu'à l'avènement et l'affermissement de la Constitution. Trois jours après, le Roi prononçait sa fameuse déclaration du 23 juin 1793 qu'il terminait par ces mots : « Je vous ordonne, Messieurs, de vous séparer de suite et de vous rendre demain matin dans les Chambres affectées à votre ordre, pour y reprendre vos séances. » On sait les incidents qui suivirent cette séance historique, la réponse de Mirabeau au maître des cérémonies. L'Assemblée répondit sur le champ à la déclaration royale en proclamant, sur la proposition de Mirabeau, que ses membres étaient inviolables, que quiconque mettrait la main sur un dé-

puté était traître, infâme et digne de mort. « Le décret, dit Michelet, n'était pas inutile ; les gardes du corps s'étaient formés en ligne devant la salle. On croyait que soixante députés seraient enlevés dans la nuit (1). » Telle est, dans notre histoire, la première manifestation de l'immunité parlementaire ; elle fut presque instantanée ; elle sortit des circonstances.

Un an après, l'Assemblée constituante réglementait cette immunité de façon plus précise, en visant les cas de flagrant délit et en prévoyant l'hypothèse des demandes en autorisation de poursuites ; en 1791, l'immunité devenait principe constitutionnel et était insérée dans la Constitution du 14 septembre 1791 (2). Elle disparaissait durant la Convention sous la pression des passions violentes qui agitèrent cette Assemblée. Après le 9 thermidor, l'Assemblée, avertie par la terrible expérience qu'elle venait de faire, jugeait prudent de protéger tous ses membres, non pas contre le pouvoir exécutif, mais contre la majorité même de l'Assemblée et elle réglait dans la loi du 8 brumaire an III (29 octobre 1794) la procédure à suivre à l'égard des représentants dénoncés, réglementation qui était reprise dans les articles 110 à 122 de la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) et complétée par la loi du 30 prairial an VII (18 juin 1799).

Le principe de l'immunité parlementaire, et la né-

(1) Michelet, *La Révolution*, t. 1, chap. 4.

(2) Art. 7 et 8, tit. III, chap. 1^{er}, sect. 5.

cessité d'une demande en autorisation pour poursuivre un membre des Assemblées, étaient donc définitivement entrés dans nos mœurs et nous allons les trouver, avec certaines nuances de détail, dans chacune des Constitutions qui se sont succédé chez nous depuis 1814 et sur lesquelles il convient d'insister plus particulièrement, en les rapprochant des lois constitutionnelles qui nous régissent actuellement. Ce principe va désormais fonctionner en effet comme une garantie du pouvoir législatif contre les empiétements possibles du pouvoir exécutif : c'est dans ce but qu'il a été inséré dans la loi constitutionnelle de 1875 et, à cet égard, les précédents historiques sont des plus intéressants à connaître.

Le 6 avril 1814, Napoléon I^{er} signait à Fontainebleau son abdication, et, le même jour, le Sénat proclamait Louis XVIII. L'acte par lequel le Sénat « appelait librement au trône Louis-Stanislas-Xavier de France », avait été voté sur la proposition de Talleyrand, et comme celui-ci avait des raisons personnelles de se défier des Bourbons, il eut bien soin d'adjoindre à cet acte toute une constitution et d'y faire stipuler que le roi serait proclamé après avoir juré d'observer et de faire observer cette constitution. Elle contenait en germe tous les principes que nous retrouverons plus tard dans la Charte de 1814 et portait notamment une série de garanties en faveur des membres du pouvoir législatif, toutes inspirées par la crainte des empiétements

possibles du pouvoir exécutif. Son article 13 était ainsi conçu : « Aucun membre du Sénat ou du corps législatif ne peut être arrêté sans l'autorisation préalable du corps auquel il appartient. Le jugement d'un membre du Sénat ou du corps législatif accusé appartient exclusivement au Sénat. »

Le comte d'Artois, qui s'était nommé de sa propre autorité lieutenant général du royaume, entre à Paris le 12 avril 1814 sans être officiellement reconnu comme tel. Le Sénat voulait qu'auparavant ce prince acceptât au nom de son frère la nouvelle constitution. Le comte d'Artois, qui ne reconnaissait que le droit divin, ne l'entendait pas ainsi. Il fallut pour le soumettre des paroles catégoriques de l'empereur de Russie. Le 14 avril, il se résigna à recevoir le Sénat aux Tuileries : « Je n'ai pas reçu du roi, dit-il, le pouvoir d'accepter la constitution, mais je connais ses sentiments et je ne crains pas d'être désavoué en assurant, en son nom, qu'il en admettra les bases. » Le comte d'Artois ne pensait pas en réalité un mot de tout cela. Quinze jours plus tard, il envoya le comte de Bruges au devant du roi, débarqué le 24 avril à Calais, pour lui conseiller de ne pas accepter la constitution. C'était bien l'intention du roi. Les royalistes lui disaient qu'il devait et pouvait tout oser. Malgré les observations et les prières de Talleyrand à qui, en réalité, il devait la couronne, il se refusait à faire aucune concession. Le tsar dut encore intervenir. Louis XVIII, cédant sur le fond, pour

sauvegarder les formes, consentit à garantir par un acte public les libertés constitutionnelles, tout en repoussant la constitution que le Sénat prétendait lui imposer (1).

Une déclaration qu'il fit le 2 mai, déclaration insérée dans le *Moniteur*, et connue sous le nom de déclaration de Saint-Ouen, indique bien cette restriction : « Louis, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre, résolu d'adopter une constitution libérale et ne pouvant en accepter une qu'il est indispensable de rectifier, Nous convoquons pour le 10 du mois de juin le Sénat et le Corps législatif, Nous engageant à mettre sous leurs yeux le travail que Nous aurons fait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps et à donner pour base à cette constitution le gouvernement représentatif, le vote de l'impôt par les Chambres, la liberté de la presse, la liberté des cultes, l'irrévocabilité de la vente des biens nationaux, le maintien de la Légion d'honneur... »

Les principes contenus dans la déclaration de Saint-Ouen passèrent dans la Charte du 14 juin 1814. Elle contenait notamment trois articles renfermant des dispositions relatives à l'immunité parlementaire : les articles 34, 51 et 52, le premier concernant la Chambre des pairs, les deux autres la Chambre des députés. — Art. 34 : « Aucun pair ne peut être arrêté que de l'au-

(1) Henry Houssaye, dans Lavisce et Rambaud, *op. cit.*, t. 9, p. 890 et s.

torité de la Chambre et jugé que par elle en matière criminelle. » — Art. 51 : « Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre, durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie. » — Art. 52 : « Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis la poursuite. »

Comme on le voit, l'immunité parlementaire avait changé de caractère, elle n'avait plus la même nature qu'autrefois. Ce n'était plus, comme en 1789, lorsque le Tiers État proclamait inviolables ses membres, une garantie que les membres du pouvoir législatif se donnaient à eux-mêmes ; c'était en 1814 une prérogative qu'ils enlevaient presque à l'omnipotence royale, au pouvoir exécutif. L'immunité parlementaire prenait pour la première fois la figure qu'elle devait garder désormais. C'est qu'un fait très important venait de se passer dans les annales de notre histoire constitutionnelle : le gouvernement parlementaire s'établissait en France (1).

Qu'allait-il advenir de lui après le retour de l'île d'Elbe ? Étant donnée la conception que l'Empereur Napoléon I^{er} se faisait du pouvoir, il semble que le régime parlementaire devait sombrer avec son retour ; il

(1) Pour la démonstration de cette proposition, V. Esmein, *op. cit.*, p. 121 et s.

n'en fut rien et bien au contraire l'acte additionnel de 1815 admit la forme du régime parlementaire et, par conséquent, reconnut l'immunité parlementaire, d'une façon bien plus nette même que la Charte de 1814. Ceci n'a pas lieu de surprendre lorsqu'on se reporte aux événements qui accompagnèrent le retour de l'Empereur.

A la France presque universellement irritée par l'attitude maladroite et provocante des royalistes, Napoléon s'annonçait comme le continuateur de la Révolution. Dans sa proclamation au peuple, imprimée à Porto-Ferrajo, il disait : « ... Vous réclamiez le gouvernement de votre droit qui est seul légitime... j'ai traversé les mers, j'arrive reprendre mes droits qui sont les vôtres. » Si Napoléon avait été acclamé en dehors de l'armée, c'est qu'il était le fils de la Révolution ; c'est qu'il rendait la confiance aux paysans acquéreurs de biens nationaux, aux petits et aux gros bourgeois, enrichis par la chute de l'ancien régime, aux roturiers investis des plus hautes fonctions publiques et des plus beaux grades de l'armée. Aussi dès son installation aux Tuileries, le 20 mars 1815, songea-t-il à donner à la France une constitution nouvelle. Tout le monde autour de lui parlait de liberté ; il en parla plus haut que les autres. Il renonça à l'autocratie ; il comprit qu'il devait prendre les allures d'un souverain constitutionnel (1).

(1) Wast, dans Lavisso et Rambaud, *op. cit.*, t. 9, p. 915 et s.

Dans ses premières proclamations, il avait promis que les collèges électoraux seraient réunis en assemblée extraordinaire au Champ de Mai pour modifier la constitution. Sous quelle forme aurait lieu cette modification ? On ne pouvait consulter directement les électeurs sur les différents articles. L'élection d'une Constituante entraînerait de trop longs délais et pouvait causer des embarras. Une commission de juriscultes et d'hommes d'État semblait plutôt désignée pour opérer cette refonte. Sur la recommandation de son frère, Joseph Napoléon confia à un ami sincère de la liberté, Benjamin Constant, le soin d'amender dans un sens libéral les constitutions de l'Empire. Ce fut l'acte additionnel du 23 avril 1815, appelé par les railleurs *la Benjamin* et qui était, selon l'expression même de Châteaubriand, la Charte améliorée. Présenté à l'acceptation des collèges électoraux, il fut adopté par 4.532.527 oui contre 4.802 non.

Ce qu'il y a de particulièrement remarquable dans cet acte, c'est que le contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif fut sérieusement établi, et par suite, également, les dispositions relatives à l'immunité parlementaire furent respectées. Elles étaient renfermées dans les articles 14 et 15 ainsi conçus : — Art. 14 : « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut être arrêté, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivi en matière criminelle, pendant les sessions, qu'en vertu d'une résolution de la Chambre dont il fait partie. » — Art. 15 :

« Aucun député ne peut être arrêté ni détenu pour dettes à partir de la convocation, ni quarante jours après la session. »

Louis XVIII ramené en France par les alliés, la France se trouvait replacée *ipso facto* sous le régime de la Charte de 1814, et le gouvernement parlementaire désormais constitué en France. Sous le règne de Louis XVIII, il fonctionna assez régulièrement, quoique rudimentaire encore sur bien des points, penchant naturellement du côté de la prérogative royale.

Sous Charles X, cet équilibre, un peu instable, tendit bientôt à se rompre. Cela aboutit aux célèbres ordonnances de juillet qui amenèrent la révolution de 1830 et l'arrivée au trône de France du duc d'Orléans qui, sous le nom de Louis-Philippe I^{er}, jurait obéissance à la Charte constitutionnelle du 14 août 1830.

C'était la cause du gouvernement parlementaire qui triomphait avec la monarchie de Juillet, et le gouvernement de cabinet s'établissait pleinement en France. Comme Napoléon I^{er} à son retour de l'Île d'Elbe, Louis-Philippe se réclamait de la Révolution (1). Dès que les députés lui eurent confié la Régence, il annonça que les Chambres allaient se réunir pour aviser « aux

(1) Dans le manifeste rédigé par Thiers le 31 juillet 1830, on lisait : « ... Le Duc d'Orléans est un prince dévoué à la cause de la Révolution. Le duc d'Orléans ne s'est pas battu contre nous. Le duc d'Orléans était à Jemmapes. Le duc d'Orléans est un roi citoyen... il acceptera la Charte comme nous l'avons toujours entendue et voulue. C'est du peuple français qu'il tiendra la couronne. »

moyens d'assurer le règne des lois et le maintien des droits des Nations ». « La Charte, disait-il, sera désormais une vérité. »

Toutefois, la Charte ne contient pas de règles nouvelles ; elle se contente de reproduire purement et simplement les dispositions de la Charte de 1814, relatives au gouvernement parlementaire ; d'où le nom de *charte amendée* qui lui fut donné. « On sentait, dit M. Esmein, que la coutume parlementaire saurait bien les compléter et leur faire produire toutes leurs conséquences naturelles (1). » Mais, et c'était là sa caractéristique, la Charte apparaissait comme un contrat entre le peuple français et le souverain librement choisi qui, à son avènement, devait jurer en présence des Chambres de respecter les droits de la nation et d'observer fidèlement les lois constitutionnelles. La garantie parlementaire pouvait dès à partir de ce moment être regardée comme la conséquence de ce contrat librement débattu et consenti entre le peuple d'une part et le roi constitutionnel d'autre part. On était déjà loin du jour où cette immunité était péniblement arrachée à l'omnipotence royale.

Les dispositions relatives à l'immunité parlementaire étaient ainsi conçues. Art. 43 : « Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre durant la session et dans les six

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 123.

semaines qui l'auront précédée ou suivie. » — Art. 44 : « Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite. »

Vient la révolution de 1848. L'Assemblée nationale élue au suffrage universel, le 23 avril 1848, et réunie le 4 mai, était républicaine démocratique ; elle allait pour la première fois organiser en France la République avec un Président. Elle fonda la conception du gouvernement sur le grand principe que tous les pouvoirs publics émanent du peuple et elle n'eut garde, par conséquent, d'oublier les moyens de faire respecter cette souveraineté du peuple dans la personne de ses représentants. Aussi la Constitution du 4 novembre 1848 renfermait-elle le principe de l'immunité parlementaire organisé dans les articles 36 et 37 ainsi conçus : «... Ils (les représentants du peuple) ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que l'Assemblée a permis la poursuite. En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'Assemblée, qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. Cette disposition s'applique au cas où un citoyen détenu est nommé représentant. »

Ces dispositions ne devaient pas être d'un poids bien lourd sur l'esprit du prince président, lorsque, le 2 décembre 1851, anniversaire d'Austerlitz, Louis Napo-

l'éon se décidait à mettre fin au régime inauguré en 1848 et si mal venu d'ailleurs sur tant de points.

Avec la Constitution du 14 janvier 1852, le régime parlementaire semble disparu de la France avec toutes les conséquences qui découlent de son principe, et notamment avec l'immunité accordée aux représentants. La Constitution élaborée après le plébiscite du 21 décembre 1851 ratifiant le coup d'État organisait en effet le gouvernement sur le modèle donné par Napoléon I^{er} ; la proclamation du 2 décembre disait : « Ce système créé par le premier consul a déjà donné à la France le repos et la prospérité. » C'était un gouvernement personnel qui s'affirmait, déguisé sous la forme d'un régime représentatif démocratique. Le régime nouveau était donc en réalité dirigé contre le gouvernement représentatif en général et plus spécialement contre le gouvernement parlementaire. « Jamais, dit M. Esmein, en France, on n'avait été plus loin du gouvernement parlementaire (1). »

Aussi ne doit-on éprouver aucun étonnement en ne rencontrant dans la Constitution de 1852 aucune allusion aux prérogatives parlementaires et en particulier à l'immunité parlementaire : la Constitution n'en parle pas. D'ailleurs à quoi bon ? L'immunité parlementaire créée pour sauvegarder l'indépendance des membres du Parlement a pour principe même cette indépendance

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 131.

chez les membres du Parlement. Pourquoi parler de leur garantir soigneusement cette liberté, s'ils ne sont point libres ? Or telle était justement la situation faite au Corps législatif et au Sénat. Le Corps législatif, composé de 251 députés élus au suffrage universel, sous la direction du Président qui désigne les candidats officiels, est réduit au vote des lois et du budget. Il n'a aucun moyen, si ce n'est lors du vote du budget, d'exprimer son avis sur la politique du gouvernement. Vis-à-vis d'un tel corps, est-il à prévoir des empiétements possibles du pouvoir exécutif ? Quant au Sénat, l'absence pour ses membres de toute garantie parlementaire est encore plus explicable. Le Sénat est, en effet, le gardien de la Constitution ; et ses membres, au nombre de 150, sont nommés par le Président !

En réalité donc, il ne pouvait y avoir d'application, sous ce régime, de l'immunité parlementaire, et aucun texte du second Empire n'y aurait fait allusion qu'on ne devrait point s'en étonner. Cependant, même sous ce régime autoritaire et personnel, l'immunité ne disparaît pas entièrement ; nous allons encore la rencontrer, édictée plus par la force de l'habitude que par la conviction de son utilité, véritable trompe-l'œil d'ailleurs. Elle n'est pas dans la Constitution, elle se trouve dans un décret, dans le décret organique du 2 février 1852 relatif à l'élection des députés au Corps législatif. Comme on le voit, on revient ici presque au système de la Charte de 1814. L'immunité parlementaire apparaît

comme un don fait par l'Empereur aux électeurs, dans un instrument législatif qui émane directement de lui. L'empereur promet aux électeurs que ses représentants ne pourront pas être inquiétés dans l'exercice de leur mandat, du moins sous certaines conditions. Que l'on est loin du régime de 1830, de cette Charte qui apparaissait comme un contrat librement consenti entre ces deux parties placées au même rang d'égalité, le peuple d'une part, le roi constitutionnel d'autre part !

Le principe de l'immunité parlementaire était visé dans les articles 10 et 11 du décret du 2 février 1852 qui portaient : — Art. 10 : « Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un député durant la session et pendant les six semaines qui l'auront précédée ou suivie. » — Art. 11 : « Aucun membre du Corps législatif ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que le Corps législatif a autorisé la poursuite. »

Mais le décret de 1852 était applicable aux seuls députés. Aucune immunité parlementaire n'était donc accordée aux sénateurs, et ceci était parfaitement rationnel sous l'empire de la Constitution de 1852, comme nous venons de l'exposer. Toutefois, ici encore la force de l'habitude l'emporta, et on trouve un texte qui établit également l'immunité parlementaire pour les membres du Sénat. Ce texte, c'est le sénatus-consulte du 4 juin 1858 relatif à la compétence de la Haute Cour

de justice (1). Ce texte décidait que la Haute Cour de justice établie par le sénatus-consulte du 10 juillet 1852 connaîtrait des crimes et délits commis par les sénateurs, et l'article 6 ajouta : « Aucun membre du Sénat ne peut être poursuivi ni arrêté pour crime ou délit ou pour contravention entraînant la peine de l'emprisonnement, qu'après que le Sénat a autorisé la poursuite. En cas d'arrestation pour crime flagrant, le procès-verbal est immédiatement transmis par le ministre de la justice au Sénat, qui statue sur la demande d'autorisation de poursuite. Cette autorisation n'est pas nécessaire lorsqu'un sénateur est poursuivi pour faits relatifs au service militaire. » C'était une immunité qui rappelait moins l'immunité parlementaire que la nécessité de l'autorisation administrative établie par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, au profit des agents du gouvernement (2).

Toutefois ce régime si personnel devait bientôt se modifier, et se modifier sous le second Empire même, par la force des choses. La France avait connu trop d'années de liberté politique pour ne pas regretter bientôt les sacrifices qu'elle avait consentis dans les plébiscites de 1851 et 1852. Depuis 1860, d'ailleurs, l'Empire n'était plus l'Empire autoritaire ; il allait s'affaiblissant, s'amointrissant, tandis qu'à chaque renouvellement du Corps législatif l'opposition gagnait du terrain :

(1) Abolie par le décret du 4 novembre 1870.

(2) Abrogée par le décret du 19 septembre 1870.

il était l'Empire libéral. Les élections générales de 1869 montrèrent de façon très significative les progrès accomplis par l'opposition. Dès la convocation du Corps législatif, le *tiers parti*, composé de 116 membres, signait aussitôt une demande d'interpellation « sur la nécessité de donner satisfaction aux sentiments du pays, en l'associant d'une manière plus efficace à la direction de ses affaires. La constitution d'un ministère responsable, était-il ajouté dans ce manifeste, le droit pour le Corps législatif de régler les conditions organiques de ses travaux et ses communications avec le gouvernement, seraient des mesures essentielles pour atteindre ce but. » De ce mouvement impérieux de l'opinion publique sortait d'abord le sénatus-consulte des 8-10 septembre 1869 et bientôt après la fameuse Constitution du 21 mai 1870, ratifiée par les sept millions de suffrages donnés à l'Empire le 8 mai 1870, et que les terribles événements de la guerre devaient empêcher d'entrer en vigueur.

Par cette Constitution, l'Empire se transformait en monarchie constitutionnelle avec le gouvernement parlementaire ; le Sénat devenait, à côté du Corps législatif, une seconde Chambre ayant en principe les mêmes attributions et le même pouvoir. On se trouvait, sauf pour certaines dispositions, revenu au régime parlementaire ; l'immunité parlementaire devait donc, semble-t-il, se trouver rétablie dans la Constitution. Il n'en est rien cependant ; aucun texte en cette Constitution

n'y fait allusion ! Sans doute, la Constitution laissait intactes les dispositions du décret organique de 1852 et du sénatus-consulte de 1858 et, par suite, cette immunité se trouvait en fait organisée. Mais elle ne l'était que dans des actes ordinaires, elle ne l'était pas dans la Constitution même, à l'inverse de tout ce qui s'était passé jusqu'alors dans toutes nos constitutions parlementaires. La lacune peut toutefois s'expliquer : malgré la Constitution de 1870 en effet, sur bien des points, le principe personnel et autoritaire de l'Empereur subsistait encore ; et l'on peut voir justement dans ce silence une manifestation du pouvoir absolu qui ne reculait qu'à regret devant les progrès d'un pays avide de libertés.

Lorsque l'Assemblée nationale se réunit à Bordeaux au mois de février 1871, bien qu'elle fût souveraine, ce fut le gouvernement parlementaire qu'elle organisa tout d'abord, autant que la situation le comportait, comme gouvernement de la République provisoire. Toutefois, elle ne prit pas soin d'édicter un texte spécial pour protéger la liberté et l'indépendance de ses membres. Cette abstention se comprenait fort bien. L'Assemblée nationale élue le 8 février 1871 n'était point destinée à durer, elle ne devait pas rester un organe normal du gouvernement ; ses pouvoirs mêmes étaient très controversés et l'étendue de ses droits discutée avec la plus grande âpreté (1). Ses membres toutefois, en l'absence

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 405 et s.

de texte, allaient-ils être soustraits à toute protection parlementaire, justement à une époque où la France sortait d'une période terrible, secouée plus peut-être par ses luttes intérieures que par la guerre ? Il était donc urgent de conserver aux membres de l'Assemblée les garanties de l'immunité parlementaire ; les enseignements du passé parlaient avec trop d'éloquence en ce sens. Aussi décida-t-on que l'Assemblée nationale restait protégée par les dispositions du décret organique du 2 février 1852. Seulement, comme elle était permanente, on décida que l'autorisation de poursuites serait toujours nécessaire de sa part pour pouvoir poursuivre un de ses membres (1).

L'Assemblée nationale conserva, dès ses premières séances, la forme républicaine qu'avait proclamée à Paris le gouvernement de la défense nationale, le 4 septembre 1870. Cette forme n'était en droit que provisoire, puisqu'aucun pouvoir constituant ne l'avait encore confirmée. C'était ce que l'on appelait à cette époque « l'essai loyal » de la République ; il devait aboutir, après bien des péripéties, au gouvernement de la République parlementaire organisé et réglementé dans les lois constitutionnelles de 1875. Comme on l'a fait remarquer, la solution adoptée par les lois de 1875 est loin de présenter un caractère républicain strict et homogène ; c'est un régime transactionnel, consenti entre

(1) Pierre, *op. cit.*, n° 1059, p. 1054.

plusieurs partis, au moyen de sacrifices réciproques. Si la forme du gouvernement est bien en principe celle de la République, elle est assortie d'un certain nombre d'institutions qui jusque-là paraissaient plus conformes au génie de la monarchie constitutionnelle. La chose s'explique d'ailleurs de façon très rationnelle : chez un peuple progressif, ces constitutions nouvelles successivement introduites ne sont viables et durables qu'autant qu'elles se rattachent par une transition largement ménagée aux institutions antérieures qu'elles doivent remplacer (1).

Au point de vue spécial qui nous occupe, l'immunité parlementaire a trouvé place dans nos lois constitutionnelles de 1875 ; elle est contenue dans l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875. Nos lois constitutionnelles reviennent donc aux saines traditions de la pratique parlementaire en faisant de cette immunité une prérogative constitutionnelle : ainsi se trouvent abandonnés les errements du second Empire. D'autre part, l'immunité parlementaire se présente avec le caractère qu'elle avait dans la Charte de 1830, c'est-à-dire comme un contrat librement consenti, de puissance à puissance, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

La règle formulée par l'article 14 ne donna pas lieu à des discussions au sein de l'Assemblée nationale. Elle était présentée, ainsi que la plupart des dispositions

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 426 et s.

de la loi, comme des règles depuis longtemps connues et formant en quelque sorte le droit commun de tous les peuples libres (1). L'exposé des motifs par le garde des sceaux, M. Dufaure, se bornait à dire, au sujet des articles 10 à 14 de la loi : « Ces articles reproduisent des règles déjà consacrées dans la plupart des constitutions... sur la prérogative qui couvre le député ou le sénateur pendant la durée des sessions et dont il ne peut être dépouillé que par une résolution de la Chambre à laquelle il appartient. »

La disposition de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est ainsi conçue : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert. »

Comme on le voit, le principe de l'immunité parlementaire paraît aujourd'hui entré définitivement dans nos mœurs et il est sorti plus fort de l'épreuve du second Empire. Même sous la Constitution de 1852, il était déjà si puissant que Napoléon III tenait, lui-même, à le rappeler et à le sanctionner ; aujourd'hui il a bien

(1) V. le rapport de M. Laboulaye (D. P. 75.4.114).

sa physionomie propre ; il se présente comme un rouage important du gouvernement de cabinet destiné à protéger la liberté et l'indépendance du pouvoir législatif contre toute velléité du pouvoir exécutif : c'est bien le but même de l'institution !

D'ailleurs, sous les variétés nombreuses des formules des différentes constitutions de notre pays (exception faite pour la Constitution de 1852), se retrouve partout la même idée maîtresse : assurer pleinement l'indépendance du représentant pendant toute la durée de son mandat législatif. Ce n'est au fond qu'une forme particulière du respect qui est dû par tous les citoyens et par le gouvernement à la manifestation faite par une catégorie d'électeurs sur un homme : ce respect de l'opinion publique est à la base même de la représentation nationale. C'est cette idée maîtresse qui va nous guider dans l'étude de toute cette matière ; elle va nous servir à déterminer tout d'abord, et ce sera l'objet du titre I^{er}, le caractère et les effets de l'immunité parlementaire ; dans le titre second, ses conditions d'application, et enfin, dans le titre troisième et dernier, les exceptions que le législateur a cru devoir y apporter.

Notre étude sera essentiellement une étude historique, c'est-à-dire que tout en prenant comme base de nos explications l'article 14 de notre loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, nous aurons bien soin, à l'occasion de chacune des difficultés soit soulevées, soit

tranchées par ce texte, de montrer comment elle avait été envisagée dans nos différentes constitutions depuis la Charte de 1814 et par suite de quel processus historique l'article 14 a cru devoir prendre telle ou telle disposition.

TITRE PREMIER

CARACTÈRE, EFFETS ET ÉTENDUE D'APPLICATION DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE.

La question de savoir quelle est la nature exacte de l'immunité conférée par notre loi constitutionnelle aux sénateurs et aux députés est des plus importantes, car à la détermination de cette nature se rattachent étroitement l'étendue d'application et les effets de l'immunité parlementaire. Aussi un premier chapitre sera-t-il consacré à la détermination de la nature de l'immunité, réservant un second chapitre à l'étude de la sanction qui garantit cette immunité ; on essayera ensuite d'en fixer l'étendue d'application dans un troisième chapitre et enfin dans le quatrième on indiquera ses effets et les conséquences qu'elle entraîne tant au point de vue juridique que constitutionnel.

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRE DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE.

Il faut bien se garder de voir dans l'immunité parlementaire une sorte de privilège qui serait créé au profit d'une catégorie spéciale de citoyens ; rien ne justifierait pareille exception faite aux principes supérieurs de l'égalité de tous les citoyens français devant la loi. Parler de privilège en pareille matière constituerait tout à la fois un danger et une erreur.

Un danger tout d'abord, car les passions politiques ne manqueraient pas de s'emparer de cet argument pour faire abolir l'immunité parlementaire toutes les fois qu'elle les gênerait ; cette crainte n'a rien de théorique ; le décret du 12 novembre 1793 nous en fournit un exemple frappant (1).

(1) Le 10 novembre 1793, la Convention, voulant échapper aux conséquences funestes, qu'elle sentait durement, du défaut d'immunité parlementaire pour ses membres, — régime qu'elle avait d'ailleurs proclamé elle-même, — prit la résolution suivante : « Aucun représentant ne sera mis en état d'accusation qu'après avoir été entendu dans le sein de l'Assemblée. Néanmoins les membres pourront être mis en état d'arrestation sur le rapport d'un des comités. S'ils refusent d'obéir au décret d'arrestation, ils seront, après huitaine, décrétés d'accusation. » Mais cet effort fut vain et la faction maîtresse de l'assemblée fit rapporter deux jours après la résolution. Or, voici justement le sophisme qu'elle employa pour motiver sa délibération : « La Convention nationale, considérant que la justice due au peuple et le principe sacré de

Une erreur, car tout privilège suppose une concession individuelle, faite en considération de la personne elle-même. Or justement l'immunité parlementaire n'est pas édictée en vue de la personnalité des membres du parlement mais bien dans un but d'ordre public, pour mettre le pouvoir législatif au-dessus du pouvoir exécutif (1).

Il importe également de ne pas voir dans l'immunité parlementaire une inviolabilité ; l'erreur est d'ailleurs ici d'autant plus excusable qu'elle a été commise par le législateur lui-même. On trouve en effet cette expression employée dans la déclaration du 23 juin 1789, dans le décret du 23 mars 1791, dans la constitution de 1791 (titre III, chap. 1^{er}, sect. 5, art. 7), dans la Constitution de 1848 (art. 39) (2) ; elle a disparu de nos constitutions depuis 1852. On ne peut que s'en féliciter : l'expression *inviolabilité* est une expression impropre et qui pourrait éveiller cette idée fausse et exagérée, que le représentant du peuple est en principe soustrait à l'action des lois. Or il n'en est rien et, comme nous venons de l'établir, le député ou le sénateur reste

l'égalité ne sauraient permettre que dans la recherche des coupables et dans la punition des crimes il soit établi une distinction injuste entre un représentant du peuple et tout autre citoyen, rapporte le décret du 20 brumaire. » Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1062, p. 1054.

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 681.

(2) V. ce langage employé également dans le livre précité de M. Eug. Pierre. Par contre, il est à remarquer que la Constitution de l'an III a évité soigneusement ce mot et ne parle que de « la garantie des membres du Corps législatif ».

au contraire pleinement soumis à toutes les lois de son pays, comme les autres citoyens ; l'immunité pour lui n'entraîne pas l'impunité. Autant il était exact de dire en parlant du roi, sous le régime de la monarchie absolue : « La personne du roi est inviolable et sacrée », autant il serait inexact aujourd'hui d'appliquer cette expression aux représentants élus (1).

L'immunité parlementaire a été définie en termes excellents par M. Martin du Nord, dans la séance de la Chambre des députés du 8 mars 1833 : « La Charte, disait-il, n'a pas eu pour but de créer, en faveur de chacun des membres de la Chambre, un privilège individuel, destructif du principe sacré de l'égalité devant la loi ; elle s'est arrêtée à des considérations d'un ordre plus élevé ; il lui a paru que l'inviolabilité de chaque député pouvait seule assurer l'indépendance de la Chambre entière. Elle a cru que cette indépendance serait menacée le jour où, à l'aide d'une poursuite criminelle, l'un des mandataires du pays serait, sous les motifs les plus graves, éloigné de cette enceinte, et tout en reconnaissant qu'il y aurait danger à laisser toujours la société désarmée en présence du député, elle a posé les conditions qui pouvaient tout à la fois garantir la liberté de la représentation nationale et les intérêts légitimes de la vindicte publique. La Chambre elle-même, surveillante éclairée de tous les droits, gardienne sévère de son hon-

(1) En ce sens, Esmein, *op. cit.*, p. 681.

neur, pouvait seule, dans sa haute position, être appelée à recueillir les faits, à peser les circonstances, à scruter les intentions, et par suite à permettre ou à écarter souverainement, pendant la durée des sessions, les poursuites dirigées contre un de ses membres. C'est donc à la Chambre qu'il appartient de repousser l'officier du parquet qui, double instrument d'un pouvoir coupable, tenterait par des moyens détournés d'arracher à son banc un courageux défenseur des libertés publiques ou d'accueillir avec intérêt la juste requête du magistrat intègre qui viendrait solliciter l'autorisation de poursuivre sans délai comme sans ménagement la répression de délits ou de crimes de nature à compromettre gravement la dignité ou la sécurité du pays (1). »

De même dans un rapport déposé à la Chambre des députés, à la suite d'une demande en autorisation de poursuites, M. Millerand, rapporteur, disait : « ... On a réclamé qu'on autorisât les poursuites contre M. Tous-saint, au nom de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. La conclusion logique et nécessaire de cet argument est la suppression du principe même de l'immunité parlementaire. Il n'est pas contestable en effet que son existence ne porte pas grief au principe d'égalité... La loi qui l'établit ne s'est pas inspirée d'un intérêt personnel et particulier : elle est d'ordre public. Un député, le voulût-il, ne saurait renoncer à son bénéfice.

(1) Cité par M. Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1062, p. 1055.

A toutes les époques, les hommes de toutes les opinions ont défendu ces mêmes idées (1). »

Enfin, l'immunité parlementaire est dans notre législation actuelle élevée à la hauteur d'un principe constitutionnel ; elle est renfermée en effet, non dans une loi ordinaire, mais dans notre loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui, à cet égard, a suivi l'exemple des autres constitutions françaises de ce siècle. On a vu qu'une seule fois dérogation fut apportée à cette règle ; ce fut sous le second Empire, où l'immunité parlementaire fut inscrite non pas dans la constitution, mais dans le décret organique du 2 février 1852 en ce qui concerne les députés, et dans le sénatus-consulte du 4 juin 1858 en ce qui concerne les sénateurs.

De ce caractère attribué à l'immunité parlementaire, on peut déduire de suite certaines conséquences notables. Tout d'abord, de ce que ce principe est constitutionnel, il suit que, pour le modifier ou le supprimer, il ne suffirait pas d'une loi ordinaire, mais il faudrait recourir à la procédure organisée par nos lois constitutionnelles pour la révision de la constitution.

Il résulte en second lieu, du caractère d'ordre public attribué à l'immunité parlementaire, que le député ou le sénateur n'a pas le droit de se dépouiller lui-même d'une garantie qui n'a pas été créée pour lui, mais pour l'Assemblée tout entière ; ce privilège n'a pas en effet

(1) Chambre des députés, séance du 8 mai 1894.

été accordé à sa personne privée, le député en jouit à raison du caractère public dont il est investi : il ne peut donc, de son propre fait, s'en dépouiller. Sans doute, il ne lui est pas interdit, si une autorisation de poursuites était déposée contre lui par le bureau de l'une des deux Chambres, de demander à la Chambre de discuter de suite cette autorisation, de se hâter de lever son immunité parlementaire afin de pouvoir s'expliquer publiquement en justice le plus tôt possible. Chaque année, cet incident se produit à la Chambre des députés. Mais le représentant ne se dépouille pas, de cette façon, de son immunité, qui reste entière tant que la Chambre à laquelle il appartient n'a pas autorisé les poursuites (1).

Le principe que le représentant du peuple n'a pas le pouvoir de se dépouiller lui-même de la garantie que l'article 14 lui confère a été reconnu et consacré sous l'empire du décret organique de 1852, dans les termes suivants, par un jugement du tribunal correctionnel de Reims du 29 mars 1862 : « Attendu que la disposition de l'article 11 du décret du 2 février 1852 est d'ordre public, le mandat de député conférant à celui qui en est investi par ses concitoyens des obligations et des devoirs dans un but d'intérêt général ; que dès lors, il n'appartient pas à un membre du Corps législatif de renoncer

(1) Ce n'est là d'ailleurs qu'une application d'un principe fondamental de notre droit déposé dans l'article 6 du Code civil : « On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs. »

au bénéfice du décret précité et que sa renonciation ne pourrait suppléer à l'autorisation du Corps législatif (1). »

Ce principe a été encore affirmé, dans une circonstance assez particulière, à l'audience du tribunal correctionnel de Paris du 26 novembre 1880. Un député assigné comme prévenu pendant la session avait fait défaut parce qu'il estimait que l'assignation était inconstitutionnelle, bien qu'elle eût été lancée avant l'ouverture de la session. Le tribunal ayant écarté ce moyen de nullité dans son audience du 25 novembre 1880, le député se présenta le lendemain et déclara accepter le débat, mais il présenta préalablement les observations suivantes qui sont intéressantes à retenir : « J'avais regardé comme un devoir vis-à-vis de la Chambre dont j'ai l'honneur de faire partie de ne pas répondre à l'assignation. Je ne me croyais pas en droit de comparaître devant la huitième Chambre du tribunal correctionnel de la Seine. Hier, ce tribunal en a décidé autrement. Par un jugement spécial, il déclare que je ne suis pas couvert par l'immunité parlementaire. Cette décision, je l'accueille ; elle me rend la liberté, elle me dégage envers la Chambre (2). »

(1) Rapporté par M. Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1063, p. 1055.

(2) Ce principe est également appliqué dans les autres législations qui connaissent l'immunité parlementaire. Voici ce que dit M. Jefferson, ancien Président des États-Unis, dans son *Manuel parlementaire*, p. 16 : « Le privilège n'appartient point aux membres, mais à la Chambre ; si un membre se permettait d'y renoncer sans son autorisation, il serait punissable. »

L'immunité parlementaire a même reçu récemment une extension assez considérable, mais qui se justifie toujours par la nécessité d'assurer, autant qu'il est possible et de la façon la plus efficace, le libre accomplissement de la mission du député ou du sénateur. En 1891 fut élu député un membre de l'enseignement, M. Mirman, qui avait contracté l'obligation de servir pendant dix années dans les fonctions de l'instruction publique afin de pouvoir être renvoyé en congé après un an de présence sous les drapeaux, conformément à l'article 23 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée. Obligé de donner sa démission à la suite de son élection, avant d'avoir terminé ses dix années dans l'enseignement, le député fut réclamé par le recrutement militaire et obligé de compléter ses trois années réglementaires tout en restant député. Les inconvénients de cette situation ne tardèrent pas à se montrer et, après certains incidents, le gouvernement, désireux de mettre fin à cette complication et de trancher la question pour l'avenir, déposa un projet de loi qui est devenu la loi du 20 juillet 1895 sur les obligations militaires des membres du Parlement. Aux termes de cette loi, nul ne peut être membre du Parlement s'il n'a satisfait définitivement aux prescriptions de la loi militaire concernant le service actif (Art. 1^{er}). En temps de paix, les membres du Parlement ne peuvent faire aucun service militaire pendant les sessions, si ce n'est sur la demande du ministre de la guerre, de leur pro-

pre consentement et après décision favorable de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent (Art. 2). Les membres du Parlement faisant un service militaire ne peuvent participer aux délibérations ni aux votes de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent. En cas de convocation de l'Assemblée nationale, leur service militaire est suspendu de plein droit pendant la durée de la session de cette Assemblée (Art. 3). Ces dispositions ne s'appliquent pas toutefois aux officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et aux officiers généraux ou assimilés placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général (Art. 4). Il est à remarquer que ces règles ne visent que le temps de paix et par conséquent, jusqu'ici, pour le temps de guerre, les membres des Chambres sont soumis aux mêmes obligations militaires que les autres citoyens.

A cet égard il est intéressant de rapprocher de cette loi une disposition du sénatus-consulte du 4 juin 1858, qui s'occupait également, dans son article 1^{er}, de faits relatifs au service militaire : c'est l'unique fois d'ailleurs qu'il est fait pareille mention dans nos constitutions. Mais contrairement à l'esprit qui a inspiré la loi du 20 juin 1895, le sénatus-consulte décidait, pour les sénateurs seulement (car l'art. 1^{er} ne vise que le Sénat), que l'autorisation du Sénat ne sera pas nécessaire lorsqu'un sénateur sera poursuivi « pour faits relatifs au service militaire ». Cette restriction ne peut guère s'ex-

pliquer que par le caractère essentiellement militaire qui était attribué au gouvernement impérial par le successeur de Napoléon I^{er}.

Pour terminer enfin sur l'étude du caractère de l'immunité parlementaire, il convient de signaler une notable différence entre le texte de l'article 14 et celui des constitutions qui l'ont précédé depuis la Charte de 1814, différence qui s'inspirait du reste par la force même des choses. Toutes ces constitutions étendaient en effet l'immunité parlementaire aux dettes qui auraient pu être contractées par le représentant et décidaient que durant la session aucune contrainte par corps ne pouvait être exercée contre lui (1) ; l'article 14 au contraire ne fait aucune mention de cette immunité spéciale, et pour la raison fort simple que la contrainte par corps a été supprimée dans notre législation par la loi du 22 juillet 1867.

Ce n'est pas que certaines difficultés ne puissent aujourd'hui encore se présenter en cette matière ; mais

(1) Charte de 1814, art. 51 : « Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre des députés durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie. » L'acte additionnel du 23 avril 1815 maintient cette disposition, dans son article 14. — Constitution de 1830, art. 43 : « Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie. » — Décret organique du 2 février 1852, art. 10 : « Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un député, durant la session et pendant les six semaines qui l'auront précédée ou suivie », disposition étendue aux sénateurs par le sénatus-consulte du 4 juin 1858.

les principes généraux suffisent largement pour les résoudre. En effet, la loi du 22 juillet 1867 a bien aboli la contrainte par corps en matière civile et commerciale, mais elle l'a maintenue en matière criminelle, correctionnelle et de simple police : que décider donc si le député ou le sénateur se trouve dans les hypothèses visées par la loi ? La contrainte par corps a un caractère mixte : elle est à la fois une épreuve de solvabilité et une peine, mais c'est surtout le caractère de peine qui domine en elle (1) ; c'est dire qu'elle ne peut être prononcée et exercée qu'après une poursuite autorisée et une condamnation prononcée ; or, si les poursuites ont été autorisées, par cela même la contrainte par corps peut être exercée contre le député, comme la peine elle-même prononcée par une juridiction de répression, c'est-à-dire sans autorisation (2).

Comme on le voit, par les raisons mêmes qui l'expliquent et la justifient, l'immunité parlementaire est une garantie essentiellement attachée à la personne même du représentant ; il ne saurait être question de l'étendre à ses serviteurs comme l'ont voulu, pendant un certain temps, les usages parlementaires de l'Angleterre ; sur ce point, aucune difficulté ne peut être soulevée. Mais l'im-

(1) Chauveau et Faustin Hélie (éd. Villey), *Théorie du Code pénal*, I, n° 128 ; Darbois, *Traité de la contrainte par corps*, n° 460 ; Aubry et Rau, *Cours de Code civil*, VIII, § 782, p. 511.

(2) A plus forte raison doit-on décider ainsi en matière de simple police où la poursuite est possible contre le député ou le sénateur sans autorisation préalable.

munité, pour être complète, ne doit-elle pas couvrir également le domicile du représentant ? La question est susceptible en effet de controverse et on comprend qu'on puisse être tenté d'établir ici une assimilation entre le domicile du représentant et celui des agents diplomatiques couverts eux aussi d'une immunité particulière. Mais la question est tranchée par la négative dans les usages parlementaires ; elle a en effet été deux fois soulevée devant la Chambre des députés qui a déclaré inviolable seulement la personne du représentant (1).

En 1848, à la séance du 5 juillet 1848, deux membres de l'Assemblée, MM. Falatieu et Raynal, se plaignirent que leur domicile eût été envahi par des commissaires de police ; M. Raynal ajoutait d'ailleurs que des deux commissaires qui avaient pénétré dans sa demeure, le premier s'était retiré dès qu'il avait excipé de sa qualité de représentant, le second avait exigé la production de la médaille qui constate l'identité des représentants. Le ministre de l'intérieur interpellé, M. Sénard, n'aborda pas la question spéciale de l'inviolabilité du domicile et

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1066, p. 1056 et s. — La question a été également portée devant le Reichstag allemand en 1883 qui a écarté, lui aussi, cette interprétation extensive de l'immunité parlementaire. Il fut saisi par un de ses membres de la question de savoir si une perquisition opérée pendant la session au domicile du représentant constitue une violation de l'immunité parlementaire. La commission nommée se partagea en deux parties égales ; ainsi fut écartée une motion tendant à blâmer la police de Kiel qui avait procédé à une perquisition chez un député pendant la durée de la session. Reynaert, *De la discipline parlementaire*, t. 1, p. 115.

se borna à répondre que le devoir des commissaires de police était de s'arrêter devant la production de la médaille d'un représentant du peuple.

Un an plus tard la question fut à nouveau posée à la Chambre, mais d'une façon bien plus explicite. Le 21 juin 1849, un commissaire de police accompagné d'agents pénétra dans un local affecté par certains représentants à leurs réunions. L'un d'eux fit remarquer au commissaire que ce lieu était loué uniquement par des représentants du peuple et qu'aucun étranger n'assistait à la réunion. « L'inviolabilité des représentants, ajouta-t-il, s'étend au lieu de leur réunion comme à leur domicile ; nous protestons contre l'entrée des agents de la police dans cet appartement et nous nous opposons à toute perquisition et saisie de pièces quelconques. » Malgré ces protestations, la perquisition eut lieu et les agents résistèrent même aux représentants qui demandaient à sortir et qui, exhibant leur médaille de représentants, réclamaient le privilège de leur inviolabilité. La question fut donc portée devant la Chambre, le 27 juin 1849, par voie d'interpellation adressée au ministre de l'intérieur, M. Dufaure, par le représentant Baudin. La question ne se présentait pas tout à fait dans les mêmes termes que lors de la première circonstance ; les représentants prétendaient en effet faire étendre leur immunité non seulement à leur domicile, mais même à un lieu de réunion privée, ce qui peut paraître excessif.

M. Dufaure répondit à l'interpellation dans les termes suivants : « On prétend que la prérogative parlementaire s'étend, non pas seulement à la personne des représentants, mais encore à leur domicile, mais encore au lieu où ils jugent à propos de faire des réunions ; mais, qu'on me permette de le dire, une telle dérogation aux règles de l'égalité civile aurait besoin d'être écrite ou dans la Constitution, ou dans quelque loi. Je ne la trouve écrite nulle part. Je relis, avec tout le soin dont je suis capable, toutes les constitutions que nous avons eues en France depuis 1791 ; j'y vois partout écrit l'inviolabilité personnelle du représentant, la défense de le poursuivre sans l'autorisation de l'Assemblée à laquelle il appartient ; mais je n'ai vu nulle part envelopper dans la même inviolabilité et le domicile et les lieux où les représentants jugent à propos de se réunir à leurs collègues. Mais quoi ! que prétendez-vous dire ? Vous allez donc soutenir que nos maisons, que nos domiciles constituent dans l'enceinte de la capitale sept cent cinquante asiles, comme ceux du moyen âge, dans lesquels nous pouvons dissimuler à volonté et les coupables et tous les documents qui pourraient montrer leurs crimes... La justice a besoin de faire des perquisitions, des recherches et, si vous prétendez lui opposer des barrières à la porte de toutes vos maisons, mais tous les jours la justice sera arrêtée, et tous les jours les crimes qu'elle a besoin de découvrir resteront impunis ; et ce seraient nos domiciles qui assureraient l'impunité. »

M. Baudin maintint son interpellation et insista pour obtenir un vote de l'Assemblée ; son attitude amena à la tribune le président du conseil, M. Odilon Barrot, qui fit la déclaration suivante : « C'est faire un abus de mots que de demander que le privilège qui protège la personne, qui s'interpose entre la justice et le député soit étendu même au domicile, même aux personnes qui sont dans le domicile. Il n'y a qu'un exemple dans nos lois d'une pareille inviolabilité du domicile, de l'interdiction absolue à la justice du pays de s'y introduire : c'est pour le domicile des agents de l'étranger, parce que, par une fiction légale, le domicile qu'ils habitent n'est pas réputé faire partie du territoire ; il est réputé faire partie du territoire étranger (1) ; quant au domicile des députés, je pense que vous ne réclamez pas le privilège d'une pareille fiction... Il y a une immense différence entre l'inviolabilité de la personne et l'inviolabilité du domicile. L'inviolabilité de la personne, c'est qu'on ne peut vous arracher à votre mandat ; c'est que vous pouvez toujours, à moins que l'Assemblée n'intervienne, vous pouvez toujours, en toute liberté, accomplir votre mandat ; c'est que l'accès de cette tribune ne peut vous être interdit par aucun pouvoir extérieur... C'est dans la limite des nécessités de votre mandat que le privilège existe. Mais vouloir étendre ce

(1) La doctrine a aujourd'hui répudié absolument cette fiction dangereuse et fautive, de l'exterritorialité. — V. Pradier-Fodéré, *Droit international public*, t. 3, n° 1267.

privilège au domicile, vouloir faire de ce domicile un lieu d'asile, vouloir protéger, par cette inviolabilité de votre personne, même un objet matériel, même une circonscription de terrain, et en interdire l'accès à la justice, ce serait l'extension la plus abusive et la moins justifiable donnée à ce privilège, et vous savez que les privilèges ne peuvent jamais s'étendre. » — L'Assemblée approuva implicitement les explications données par le gouvernement en passant à l'ordre du jour.

CHAPITRE II

DE LA SANCTION DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE.

La sanction de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 se trouve renfermée dans l'article 121 du Code pénal ainsi conçu : « Seront, comme coupables de forfaiture, punis de la dégradation civique, tous officiers de police judiciaire, tous procureurs généraux ou de la République, tous substituts, tous juges qui auront provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat tendant à la poursuite personnelle ou accusation d'un sénateur, d'un député, sans les autorisations prescrites par les lois de l'État, ou qui, hors le cas de flagrant délit ou de clameur publique, auront, sans les mêmes autorisations, donné ou signé l'ordre ou le mandat de saisir ou arrêter un ou plusieurs membres du Sénat ou de la Chambre des députés. »

L'article 121 du Code pénal exige deux éléments pour que le crime qu'il prévoit soit punissable, l'un relatif à la personne du coupable, l'autre relatif aux actes constitutifs. 1° Les personnes punies par l'article 121 sont des fonctionnaires de l'*ordre judiciaire*, à savoir les officiers de police judiciaire, les procureurs généraux ou de la République, les substituts ou juges. 2° Le crime

prévu par l'article 121 consiste dans le fait, de la part de l'un de ces fonctionnaires, soit d'avoir provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat tendant à la *poursuite* ou à l'*accusation*, sans l'autorisation prescrite, de l'une des personnes que cet article désigne ; soit d'avoir donné ou signé l'ordre ou le mandat de *saisir* ou *arrêter* sans cette autorisation l'une des mêmes personnes désignées (1).

(1) Dalloz, *Jurispr. gén.*, V^o *Liberté individuelle*, n^o 47.

CHAPITRE III

ÉTENDUE D'APPLICATION DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE.

L'immunité parlementaire couvre les membres des deux Chambres, sénateurs ou députés ; l'article 14 dit en effet: « aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ». La loi constitutionnelle de 1875 n'a pas omis de mentionner les sénateurs comme l'avait fait le décret organique du 2 février 1851, omission qui fut d'ailleurs réparée, on l'a vu, par le sénatus-consulte du 4 juin 1858. Les mêmes raisons de décider existent en effet sous l'empire de nos lois constitutionnelles aussi bien pour les sénateurs que pour les députés, et on comprendrait difficilement une différence établie entre eux au point de vue de l'immunité parlementaire, la Chambre et le Sénat ayant en principe les mêmes prérogatives législatives.

L'immunité couvre tous les députés et tous les sénateurs sans aucune exception ni réserve, quelles que soient les fonctions publiques dont ils puissent être investis concurremment avec l'exercice de leur mandat. Un préfet de police, un ministre appartenant à la Chambre ou au Sénat ne peuvent être poursuivis sans

autorisation spéciale, lors même que le fait pour lequel ils seraient mis en cause se rattacherait à l'exercice de leurs fonctions (1).

Mais par contre cette immunité ne couvre que les députés et que les sénateurs ; aussitôt qu'un membre de l'une ou de l'autre Chambre a dépouillé, pour une cause quelconque, son mandat, il n'est plus couvert par l'immunité, dès le moment précis où son mandat a expiré ; sous la Constitution du 5 fructidor an III, leur immunité était au contraire prolongée jusqu'au trentième jour après l'expiration de leurs fonctions. De même, l'immunité ne couvre pas les ministres ou les sous-secrétaires d'Etat ; ils ne jouissent de cette prérogative qu'autant qu'à leur titre de ministre ils joignent celui de député ou de sénateur et c'est en cette qualité qu'ils sont protégés par l'immunité.

C'est ainsi encore que l'immunité ne couvre pas les co-auteurs ou les complices du député ou du sénateur ; la procédure dirigée contre ceux-ci reste valable nonobstant l'immunité dont profite le député complice ; la situation privilégiée que la loi fait aux membres des Chambres leur est toute personnelle et ne saurait paralyser l'action de la justice en ce qui touche d'autres personnes. La question a été portée devant la Cour de Paris qui la

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n. 1064, p. 1056. — V. Trib. correct. Seine, 24 février 1892 (rapporté par M. Eug. Pierre, *loc. cit.*) et la demande de poursuites introduite devant la Chambre dans la séance du 31 mai 1818 contre le préfet de police, député.

trancha en ces termes : « Considérant que Dreux-Linget, à raison de sa qualité de député, ne peut être traduit devant aucune juridiction répressive, au cours de la session parlementaire, sans l'autorisation préalable de la Chambre des députés ; que cette exception d'ordre public frappe d'une nullité radicale la citation donnée audit Dreux-Linget, lequel est réputé n'avoir jamais été mis en cause de telle sorte que le tribunal a dû se considérer comme n'étant point saisi à son égard ; — Considérant que, la nullité dont il s'agit étant absolue et non susceptible d'être suppléée par une voie de procédure quelconque, il y aurait non pas un simple déplacement de compétence, mais une fin de non-recevoir opposée à toute action judiciaire, en d'autres termes un déni de justice, à l'encontre de la partie poursuivante au profit des appelants, si, sous le prétexte de connexité entre leurs faits et ceux imputés à Dreux-Linget, chacun d'eux était admis à lier son sort à celui de ce député en vue de réclamer un traitement pareil au sien... (1). »

Si donc il arrive que, pendant la durée de la session et en l'absence de l'autorisation préalable de l'assemblée compétente, un sénateur ou un député soit assigné à la requête d'une partie devant un tribunal de répression, conjointement avec d'autres prévenus, le tribunal doit déclarer la citation nulle en ce qui concerne le sénateur ou le député et condamner la partie civile aux

(1) Paris, 28 juin 1883 (Sir. 83.2.225).

dépens ; en ce qui concerne les autres prévenus, il peut renvoyer la cause à une date qui ne tombe pas en dehors de la session, mais qui permette à la partie civile de solliciter l'autorisation de l'assemblée (1).

L'immunité est acquise au député ou au sénateur dès que le résultat de l'élection est proclamé dans sa circonscription électorale ; il n'y a pas lieu d'attendre que son pouvoir ait été vérifié par la Chambre à laquelle il appartiendra et que son élection ait été validée. Du moment que les Chambres sont en session, il n'y a aucune distinction à établir entre le député admis et ceux qui ne sont pas admis (2).

Cette règle est acceptée aujourd'hui sans contestation, dans la pratique du Parlement, depuis une consultation délibérée le 20 mars 1847 par MM. Odilon Barrot, Marie et Billault. « On équivoquerait vainement, disaient-ils, sur ces mots « aucun membre de la Chambre », pour refuser d'en faire l'application aux députés élus dont les pouvoirs sont à vérifier ; il est évident que lorsque le député est élu, il est membre de la Chambre ; ses pouvoirs sont tout au plus suspendus jusqu'à vérification, mais son titre est dans le fait de son élection : tant que ce titre n'est pas reconnu vicieux ou nul, celui qui a été proclamé député par un collège électoral est membre de la Chambre... La Constitution, en ajou-

(1) Trib. correct. de la Seine, 13 mai 1892, cité par M. Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1066, p. 1058.

(2) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1069, p. 1059.

tant ces mots : « pendant la durée de la session » a suffisamment précisé le sens général et absolu qui doit être attaché à la qualification de membre de la Chambre. A un moment donné de la session, et surtout de la première session, après une élection générale, aucun des députés réunis n'a de pouvoirs vérifiés ; il faudrait donc, si dans ces mots « membre de la Chambre » on ne comprenait pas les députés vérifiés comme ceux qui ne le sont pas, en tirer cette conséquence qu'il y aurait un temps de la session pendant lequel le privilège parlementaire n'existerait pas pour les Chambres assemblées... Or, dans quel temps le privilège est-il le plus nécessaire ? C'est surtout avant que la Chambre soit constituée ; c'est dans cet intervalle qui s'écoule entre le moment où les élections générales viennent d'avoir lieu et celui où les députés élus vont se réunir pour vérifier leurs pouvoirs. Ce n'est pas quand la Chambre est en plein exercice que les coups d'Etat et les violences inconstitutionnelles contre ses membres sont à craindre ; elle serait alors en mesure de se défendre et de faire maintenir ses privilèges. C'est surtout avant la vérification, et dans ce moment où la Chambre s'occupe à se constituer définitivement que le privilège qui la protège est indispensable. Le restreindre au député dont les pouvoirs sont vérifiés serait un contre-sens politique, une véritable hérésie constitutionnelle. »

C'est conformément au sens de cette délibération que la question fut résolue lorsqu'elle se présenta devant les

Chambres. — Ainsi, le 26 septembre 1848, le Président de l'Assemblée constituante fut saisi d'une demande en autorisation de poursuites contre un représentant non encore admis ; il communiqua la demande à l'Assemblée après l'admission prononcée. — De même, en 1873, une demande en autorisation de poursuites fut déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale contre M. Ranc ; celui-ci avait bien déjà siégé, mais ses pouvoirs n'étaient pas encore vérifiés ; l'Assemblée décida néanmoins qu'une autorisation émanant d'elle était nécessaire.

Aujourd'hui cette doctrine se trouve encore fortifiée par les dispositions de l'article 10 du règlement du Sénat et de l'article 9 du règlement de la Chambre des députés, qui donnent aux membres dont les pouvoirs n'ont pas été vérifiés le droit de prendre part aux délibérations et aux votes, et qui les investissent par conséquent des plus importantes prérogatives du pouvoir législatif.

Mais il peut arriver que lorsqu'une élection vient en discussion devant l'Assemblée, celle-ci, avant de se prononcer définitivement sur la validation ou l'invalidation, ajourne sa décision à une époque ultérieure, afin de procéder à une enquête, par exemple. Dans ce cas l'immunité subsiste-t-elle encore ? — La question a été portée à deux reprises différentes devant les tribunaux, qui l'ont tranchée par la négative.

En 1847, M. Drouillard avait été élu membre de la Chambre des députés par l'arrondissement de Quim-

perlé. Ses pouvoirs n'étaient pas encore vérifiés, et il avait même été sursis par la Chambre à procéder à cette vérification, à cause de la procédure instruite à Quimperlé, relativement aux faits de corruption qui auraient été pratiqués dans cette élection, lorsque, sur l'évocation de la Cour royale et le réquisitoire du procureur général, la poursuite fut étendue à M. Drouillard lui-même, et terminée par un arrêt des assises le condamnant à l'interdiction des droits de citoyen pendant cinq ans. Pourvoi en cassation de M. Drouillard qui présente, comme premier moyen, la violation de l'article 44 de la Charte constitutionnelle, d'après lequel un député ne peut être poursuivi, sans que la Chambre des députés ait autorisé les poursuites.

Le 10 avril 1847, la Cour de cassation statue en ces termes : « Attendu que la garantie constitutionnelle accordée par l'article 44 de la Charte aux membres de la Chambre des députés et qui a pour objet d'assurer le libre exercice des hautes fonctions dont ils sont chargés, ne peut appartenir qu'à ceux dont l'élection a été reconnue régulière par la Chambre et qui sont admis par elle à participer à ses travaux ; — Attendu que si, dans le cas d'une élection générale, tous les députés élus sont nécessairement appelés à procéder en commun à la vérification de leurs pouvoirs ; que si, pour les fonctions que comportent ces opérations préliminaires, ils doivent jouir du privilège dudit article 44, cette garantie n'appartient pas à celui dont l'admission est ajournée et qui,

à compter de ce moment, ne peut plus remplir aucune des fonctions de député ; — Attendu qu'il n'y a d'ailleurs aucun inconvénient à redouter, puisque la Chambre, soit sur la demande de l'ajourné, soit d'office, peut incessamment lever l'ajournement par elle prononcé, admettre ce député et, en l'investissant par là de toutes les prérogatives qui appartiennent aux membres de la Chambre, faire tomber les poursuites dont il aurait pu être l'objet (1). »

La question s'est présentée à nouveau en 1889, par conséquent sous l'empire de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, devant le tribunal correctionnel de Tulle qui, ici encore, trancha la difficulté par la négative, comme l'avait fait la Cour de cassation (2). « Attendu que l'inviolabilité parlementaire accordée par l'article 14 de la Constitution du 16 juillet 1875 résulte d'une disposition exceptionnelle, inspirée par une raison exceptionnelle aussi, la nécessité d'empêcher que les votes du Pouvoir législatif pussent être entravés par les actes d'autres pouvoirs ou de parties civiles, d'où il suit que l'exception n'est plus applicable quand cette raison n'existe pas et que l'élu n'accomplit pas les fonctions primordiales des députés ; qu'en effet l'exception, qui cesse d'exister, en dehors des sessions,

(1) D. P. 47.1.90 ; Sir. 47.1.305.

(2) Trib. correct. de Tulle, 10 mars 1890 (Sir. 90.2.221) ; appel de la décision fut porté devant la Cour de Limoges le 24 avril 1890, mais la Cour considéra qu'en fait il n'y avait pas intérêt à trancher la question et elle s'abstint de l'examiner en droit (Sir. 90.2.221).

en cas de flagrant délit et aussi lorsque la Chambre autorise la poursuite, n'est pas attachée à la personne et au caractère de l'élu, mais à l'exercice de son mandat, c'est-à-dire au vote des lois ; — Attendu que si l'article 14 de la Constitution s'applique, dans le cas d'une élection générale, à chaque député avant la validation de son élection, c'est qu'il y a motif suffisant ici, puisque les députés non encore validés votent nécessairement sur la validation des élections examinées avant la leur, mais que ce motif disparaît lorsque, le député étant ajourné, son droit de voter est suspendu par l'article 6 du règlement de 1876 ; — Attendu qu'il ne peut même déposer aucune proposition de loi et, étant ainsi privé, momentanément au moins, des prérogatives essentielles du mandat législatif, cesse d'être membre effectif de la Chambre ; — Attendu qu'une seule considération pourrait empêcher l'application du droit commun aux députés ajournés, l'appréhension que la poursuite de la peine gênât ou paralysât l'exercice de leur mandat s'ils étaient validés avant la fin des poursuites ou l'expiration de la peine ; — Mais attendu que cette appréhension n'est pas celle de la loi qui, hors session, laisse poursuivre le député sans se préoccuper de la reprise des travaux législatifs ; que d'ailleurs cette crainte serait illusoire, puisque l'article 14 de la Constitution déclare que la détention ou la poursuite est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert ; — Attendu que la jurisprudence s'est déjà pro-

noncée en ce sens en 1847 et qu'il est vainement soutenu que les principes invoqués alors par la Cour Suprême ne sauraient s'appliquer actuellement, à cause de la différence des régimes ; — Attendu en effet que le suffrage universel revêt le Parlement d'une autre majesté que le régime censitaire, mais qu'il s'agit, en l'espèce, de l'exercice du mandat et non de son origine ; — Attendu qu'il y aurait abus à étendre des dispositions aussi exceptionnelles des lois et à soustraire arbitrairement les privilégiés au droit commun, hors du cas où les privilèges se fondent sur l'intérêt public... »

Comme on le voit, cette dernière décision est très fortement motivée et réfute avec soin chacune des objections que l'on pourrait songer à présenter contre sa thèse ; cependant cette solution est critiquée par tous les auteurs qui admettent que l'immunité parlementaire couvre même le représentant dont la validation de l'élection a été ajournée. — L'argument principal de la jurisprudence, c'est que le règlement de la Chambre des députés (art. 6) interdit au député ajourné de prendre part à aucun vote et de déposer aucune proposition de loi, et le prive par là de ce qui constitue l'essence du mandat législatif. Mais cet argument, très fort en apparence, peut ne pas paraître convaincant. La loi constitutionnelle protège en effet indistinctement tous les députés pendant la session ; l'ajournement laisse subsister le titre en vertu duquel l'élu a siégé ; il n'est pas l'annulation du titre, mais la prolongation d'un état

provisoire appuyé sur une élection proclamée. D'ailleurs, les fraudes, les violences qui peuvent entacher une élection rendent bien le mandat annulable, mais ne le suppriment point de plein droit ; or, un mandat annulable produit, tant qu'il n'est pas annulé, tous les effets d'un mandat valable : provision est due au titre. Quant à la disposition du règlement que l'on invoque, elle est simplement une mesure d'ordre intérieur, dont on pourrait même contester la légitimité, si elle n'était consacrée par un long usage. En pratique enfin, les membres des deux Chambres jouissent de leur permis de circulation sur les chemins de fer avant toute vérification de pouvoirs ; on leur reconnaît donc l'exercice d'une prérogative attachée à une qualité susceptible d'être annulée (1).

1) V. en ce sens Esmein, *op. cit.*, p. 687 ; Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1070 ; Haus, *Traité de droit pénal*, t. 2, n° 1150 ; Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, t. 2, n° 890 ; Garraud, *Précis de droit criminel*, 4^e éd., p. 469 ; Laborde, *Cours de droit criminel*, 2^e éd., n° 699, p. 466.

CHAPITRE IV

EFFETS DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE.

On peut résumer les effets produits par l'immunité parlementaire en disant que l'exercice de l'action publique, née de l'infraction, se trouve suspendu contre le député, tant que l'autorisation n'est pas accordée. Toutefois la garantie politique n'empêche pas tout exercice de l'action publique, mais seulement les actes d'instruction ou de poursuites qui exigent la présence de l'inculpé ; en d'autres termes elle suspend seulement la poursuite *personnelle*. Toutes les opérations d'une instruction criminelle gênantes pour la liberté du mandataire de la nation sont donc interdites ; celui-ci ne doit être soumis ni à un interrogatoire, ni à une visite domiciliaire ; aucun mandat ne peut être décerné contre lui, pas plus le mandat de comparution que le mandat d'arrêt ; aucune poursuite devant la juridiction répressive ne peut être commencée à son encontre. Restent seuls possibles tous les actes de l'instruction qui ne sont pas relatifs à la personne même de l'inculpé, tels que l'audition des témoins à charge ou à décharge par le

juge d'instruction, les expertises, les perquisitions chez des tiers, les procès-verbaux de constat (1).

Parmi les actes de l'instruction criminelle, il en est un au sujet duquel des difficultés assez graves se sont élevées. Un député peut-il, sans aucune autorisation de la Chambre, être cité comme témoin devant le juge chargé d'une instruction, ou à une audience de la Cour d'assises ou du tribunal correctionnel ? — La question ainsi posée comporte certaines distinctions qu'il convient d'établir.

Il faut distinguer, croyons-nous, suivant que le fait sur lequel le député ou le sénateur est appelé à déposer est étranger ou non à l'exercice de ses fonctions de député. Le fait est-il étranger aux fonctions parlementaires et notamment aux votes et aux opinions que le député a émis à la tribune, il paraît certain que le député ne peut se dispenser d'obéir à l'appel de la justice ; aucun motif d'ordre public comme d'ailleurs aucun texte ne permet de soustraire le député à ce qui constitue pour chaque citoyen un devoir civique (2).

Et même, dans cette hypothèse nous irions très loin ; qu'on suppose le député ou le sénateur cité comme témoin devant le juge d'instruction et refusant de comparaître ; l'article 80 du Code d'instruction criminelle arme

(1) Dalloz, *Suppl. au Rép.*, V^o *Procédure criminelle*, n^o 329 ; Garraud, *Précis du droit criminel*, 4^e éd., p. 470 ; Laborde, *Cours de droit criminel*, 2^e éd., n^o 699.

(2) V. sur la portée de cette distinction le rapport de M. de Vatimesnil cité plus bas.

dans ce cas le juge d'instruction en lui permettant d'appliquer, sur les réquisitions du Procureur de la République, une amende au témoin récalcitrant et d'ordonner qu'il sera contraint par corps à venir donner son témoignage. Il nous semble que le juge d'instruction pourrait dans ce cas appliquer l'article 80 au député ou au sénateur refusant de comparaître devant lui en qualité de témoin. L'absence hors du Parlement sera en effet très courte pour le député ou le sénateur. D'autre part, aucune des raisons qui militent en faveur de l'immunité ne peut être invoquée ici ; on ne voit pas dans quelle mesure la liberté et l'indépendance d'un membre du Parlement seraient violées s'il était obligé de venir donner son témoignage, ce qui est d'ailleurs pour lui un devoir civique. On retombe donc sous l'empire du droit commun, et l'article 80, qui dispose en termes généraux, doit être appliqué même au député ou au sénateur.

En pratique, il arrive souvent que le député, ou le sénateur, cité comme témoin au cours d'une session, s'abstient de comparaître en excipant de sa qualité ; il est d'usage que les excuses fondées sur la nécessité de ne pas abandonner les travaux parlementaires soient agréées par la Cour ou par le tribunal (1). C'est là une pratique qu'on peut trouver regrettable ; tout citoyen doit, en principe, son témoignage à la justice ; on peut

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1088, p. 1074.

même dire que ce témoignage ne lui appartient pas, il ne peut le garder, il doit le donner afin d'éclairer la justice. Ce n'est que dans des cas exceptionnels et graves, ou lorsqu'il paraît à la justice que le témoignage n'a aucune utilité au procès, que le tribunal saisi de l'affaire peut passer outre ; mais rien dans la loi et dans les motifs qui l'ont inspirée ne paraît justifier cette extension de l'immunité accordée aux députés ou aux sénateurs. En tous cas, si le témoignage paraissait indispensable à la défense, celle-ci aurait le droit de demander à la juridiction la réassignation du témoin défaillant ; si la Cour rejetait les conclusions, l'avocat de la défense ne manquerait pas d'en tirer parti, surtout en Cour d'assises (1).

Mais si le fait est relatif aux fonctions du député ou du sénateur, alors la solution négative nous paraît s'imposer. La question a d'ailleurs été portée devant la Chambre des députés, où elle a fait l'objet d'un débat approfondi, dans les conditions suivantes. Un député, M. de Lameth, avait signalé à la tribune de la Chambre des délits de presse comme n'ayant donné lieu à aucune poursuite de la part du ministère public. M. Piqueret, juge d'instruction près le tribunal de première instance de la Seine, l'assigna par huissier à comparaître devant

(1) C'est ce qui s'est passé devant la Cour d'assises de la Seine en 1899 dans la poursuite en diffamation intentée par un sénateur, M. Joseph Fabre, contre un journaliste, M. Papillaud, qui avait fait citer comme témoins tous les membres du Sénat.

lui, afin « de pouvoir dresser procès-verbal des déclarations que M. de Lameth croirait devoir faire dans l'intérêt public ». Le 10 novembre 1830, M. de Lameth donna lecture à la Chambre de l'assignation du juge d'instruction, et déclara que, par respect pour ses prérogatives, il avait cru devoir ne pas se rendre à l'assignation. « Mon intention, ajouta-t-il, est de remettre à la Chambre cette question tout entière, pour qu'elle en délibère selon ses droits. » Le Garde des Sceaux répondit que le Procureur du Roi aurait mieux fait de s'entendre avec M. de Lameth, de se transporter auprès de lui, de lui écrire, pour lui demander s'il avait connaissance de quelques délits particuliers ; il promit d'ailleurs d'examiner l'affaire de manière à donner satisfaction à la Chambre. Mais cet engagement ne suffit pas à l'Assemblée qui, après un long débat, vota le renvoi de la question à l'examen d'une commission.

La commission se trouvait en présence de deux thèses, celle du gouvernement pensant que l'immunité parlementaire n'avait pas été violée par le fait du juge d'instruction ; celle de la majorité de la commission qui était d'un avis contraire.

La thèse du gouvernement se trouvait présentée dans une lettre du Procureur du Roi, qui posait la question en ces termes : « Il s'agit de savoir si un citoyen, que le ministère public suppose instruit d'un ou de plusieurs délits peut, quand il est député, être appelé, sans contrainte, à donner à la justice les renseignements dont

elle a besoin pour réprimer ces mêmes délits. En d'autres termes, un citoyen qui exerce les fonctions de député peut-il être appelé, comme témoin, à donner des renseignements sur des faits entièrement étrangers à l'exercice de ses fonctions, et dont il a acquis la connaissance comme particulier, si d'ailleurs aucune contrainte n'est exercée ni requise contre lui pour l'obliger à déposer ? Cette question, je l'avoue, ne me paraît nullement susceptible de controverse ; je la croyais nettement résolue par les dispositions des lois... Suivant l'article 47 du Code d'instruction criminelle, toutes les fois que le Procureur du Roi est instruit, par une dénonciation ou par toute autre voie (ce sont les termes de la loi), qu'il a été commis dans son arrondissement un crime ou un délit, il est tenu de requérir le juge d'instruction qu'il en soit informé, même de se transporter, s'il est besoin, sur les lieux à l'effet d'y dresser tous les procès-verbaux nécessaires. Suivant l'article 60 du même Code, toute personne citée pour être entendue en témoignage est tenue de comparaître et de satisfaire à la citation. La loi déclare quelles sont les personnes incapables de témoigner et celles qui ne peuvent être entendues à cause des liens qui existent entre elles et l'une des parties ; nulle part elle n'établit des exceptions en faveur d'une classe particulière de fonctionnaires publics, si ce n'est pour les princes ou les princesses du sang royal, les grands dignitaires du royaume et le ministre de la justice. On ne peut assigner les personnes de ce rang qu'après en

avoir obtenu du Roi l'autorisation... Les membres des Chambres sont soumis au droit commun sur ce point ; sur un autre, ils en sont exceptés. Ils peuvent donc être appelés comme témoins, mais s'ils ne comparaissent pas, le ministère public ne peut pas requérir à leur égard, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle ils appartiennent, le moyen de contrainte que la loi lui donne à l'égard des autres citoyens. C'est pour avoir confondu le simple appel comme témoin avec les moyens coercitifs que la loi met à la disposition du ministère public en cas de non-comparution, que quelques personnes ont pu croire que les privilèges de la Chambre n'avaient pas été respectés... Je crains que, si la Chambre considère comme une atteinte à ses prérogatives l'appel d'un de ses membres, en qualité de témoin, devant les magistrats, la justice ne soit quelquefois dans l'impuissance de réprimer les délits.... En 1819, un membre de la Chambre des pairs a été cité pour comparaître devant la police correctionnelle en qualité de témoin ; il ne s'est pas présenté. L'officier public qui l'avait cité n'a pas été accusé d'avoir violé les prérogatives de la Chambre. En 1820, douze ou quinze députés ont comparu devant la Cour d'assises pour déposer sur des délits politiques. Aucun d'eux ne s'est plaint de la violation de ses privilèges. La Chambre a également gardé le silence ; aucun de ses membres n'a réclamé. ».

Ce fut l'avis contraire qui l'emporta et le rapporteur, M. de Vatimesnil déposa, dans la séance du 16 novem-

bre 1830, un rapport ainsi conçu : « On dénature la difficulté lorsqu'on demande d'une manière générale si un député peut, en matière criminelle ou correctionnelle, être cité comme témoin devant les tribunaux. Cette question ne pourrait, sans erreur grave, être résolue négativement d'une manière absolue ; mais il y a une distinction essentielle à faire ; toutes les fois que le motif pour lequel un député se trouve cité comme témoin est étranger à l'exercice de ses fonctions parlementaires, et aux opinions qu'il a émises à la tribune, il est évident que ce député ne peut se dispenser d'obéir à l'appel de la justice. La prétention qu'il élèverait alors de se couvrir de son caractère politique pour se soustraire à cette obligation serait dénuée de tout fondement et entièrement inadmissible... Mais si, au contraire, comme dans la circonstance où nous sommes placés, un Procureur du Roi fait citer un député, pour l'obliger de s'expliquer sur une opinion par lui émise à la tribune, le contraindre de préciser des faits qu'il a énoncés d'une manière générale dans son discours, pour le sommer de convertir en dénonciation juridique ce qui n'avait et ne pouvait avoir, dans sa bouche, que le caractère de discours politique, n'y a-t-il pas, dans un pareil fait, violation des règles, excès de pouvoirs et atteinte portée aux droits de la Chambre?... La commission pense qu'en règle générale, l'opinion émise par un député à la tribune, soit sur des doctrines et des principes, soit sur des faits ou à l'occasion des faits, ne peut donner lieu

contre lui, si ce n'est avec la permission de la Chambre, à aucune citation ni interpellation judiciaire, à quelque titre que ce soit et de quelque nature qu'elle puisse être. »

En conséquence, la commission présenta au vote de la Chambre la résolution suivante : « La Chambre déclare que son droit a été enfreint en ce que, par la citation donnée le 8 de ce mois, à la requête de M. Comte, procureur du roi, à M. de Lameth, ce député a été, ainsi qu'il résulte des lettres qui ont accompagné et suivi cette citation, interpellé de répondre et de s'expliquer judiciairement sur l'opinion par lui émise à la tribune de la Chambre le 6 de ce mois ; approuve le refus fait par M. de Lameth d'obtempérer à ladite citation ; — et toutefois, eu égard aux circonstances et à la déclaration faite par M. Comte devant la commission qu'il n'a eu aucune intention de porter atteinte aux prérogatives et droits de la Chambre, ni de commettre une offense envers elle, excuse ce magistrat sans tirer à conséquence pour l'avenir. — La Chambre ordonne que la présente résolution sera insérée au procès-verbal de ce jour. » Après une importante discussion, la Chambre adopta cette résolution, sans y rien changer, dans la séance du 19 novembre 1830.

En 1892, la question se posa de savoir si les prérogatives constitutionnelles de la Chambre seraient violées dans le cas où des membres seraient cités, à la requête d'un de leurs collègues, pour déposer dans un procès

intenté par ce collègue, à la suite de propos diffamatoires visant un rapport déposé par lui au nom d'une commission de la Chambre. « La présidence de la Chambre, dit M. Eug. Pierre, tout en faisant des réserves sur le principe ne crut pas devoir opposer aux citoyens le privilège parlementaire. Les députés appelés comparurent comme témoins et répondirent aux questions qui leur furent posées concernant la manière dont le rapporteur avait été nommé et dont le rapport avait été adopté » (1). — Toutefois, un des témoins cités refusa de répondre en se retranchant derrière le secret professionnel : « Je considère, dit-il, que je suis tenu au sujet de ce qui se passe dans les commissions de la Chambre, et je n'ai rien à en dire ici. » Personne n'insista, mais la question soulevée par le député était des plus intéressantes ; sa prétention peut paraître insoutenable, car nulle part les membres des commissions des Chambres ne sont cités comme étant dispensés de témoignage, ni par l'article 378 du Code pénal, ni par aucun autre texte ; n'étant pas dans l'exception, ils se trouvent donc dans le droit commun : or, le droit commun en cette matière, c'est que le témoin cité doit satisfaire à la citation, c'est-à-dire fournir son témoignage (2).

Mais sous ces réserves, d'ailleurs importantes, l'exer-

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1088, p. 1074.

(2) V. Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*. t. 4, n°s 1850 et s.

cice de l'action publique est suspendu contre le député ou le sénateur, tant que l'autorisation n'est pas accordée, et cette suspension s'applique à tous les actes de l'action publique, quels qu'ils soient, aussi bien à l'acte de poursuite initial (citation directe donnée par le ministère public, réquisition d'ouverture d'instruction adressée au magistrat instructeur), qu'aux autres actes qui constituent l'exercice de l'action publique, tels que les oppositions, les appels, les pourvois en cassation formés à l'occasion de cette action.

C'est ainsi que l'immunité parlementaire s'oppose à ce que, au cours d'une session, il soit statué, sans autorisation préalable, sur l'opposition ou l'appel formé par un sénateur ou un député à une décision le condamnant par défaut ou en premier ressort en dehors de la session. D'ailleurs, dans ce cas, en supposant que le député ait formé opposition ou appel, le ministère public n'est pas tenu de provoquer l'autorisation de la Chambre, et la Chambre, saisie des faits par le député en cause, n'est pas tenue de dire d'office s'il y a lieu ou non de donner l'autorisation ; elle n'aurait à statuer sur ce point que si le député lui demandait expressément de rendre à la justice son libre cours. M. Eug. Pierre rapporte le précédent que voici (1). Le 16 novembre 1832, trois jours avant la réunion des Chambres, un député, M. Cabet, fut condamné par défaut en cour d'assises, pour délit de

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, nos 1084 et 1085, p. 1070 et s.

presse, à cinq ans de prison et à la privation de ses droits civiques ; l'arrêt lui fut signifié le 19 novembre, le jour même de l'ouverture de la session, et le 21, M. Cabet forma opposition. Le 24, il présenta requête au Président de la Cour d'assises pour obtenir indication du jour où il serait statué sur son opposition, et le 5 décembre, ce magistrat rendit une ordonnance par laquelle il délaissait M. Cabet à se pourvoir, en exécution de la Charte, pour, l'autorisation de la Chambre étant rapportée, être, par le Président, fixé jour pour statuer sur l'opposition.

Le 14 octobre, M. Cabet adressa une nouvelle requête au Président de la Cour d'assises pour qu'il lui plût, révoquant son ordonnance du 5, indiquer un jour pour statuer sur la régularité de l'opposition et l'annulation de l'arrêt rendu par défaut, sauf ensuite à la Cour à délaissier au Procureur général la charge de provoquer l'autorisation de la Chambre, à l'effet de continuer les poursuites. Le 18 décembre, le Président de la Cour d'assises maintint son ordonnance et déclara qu'il n'y avait lieu de statuer. M. Cabet écrivit alors au Procureur général que c'était à lui qu'incombait l'obligation de demander l'autorisation de la Chambre ; n'ayant pas reçu de réponse, il déposa entre les mains du Président de la Chambre une lettre qui fut renvoyée à l'examen des bureaux. La commission nommée dans la forme ordinaire déposa son rapport, le 8 mars 1833, dans lequel M. Martin (du Nord), rapporteur, déclarait qu'il y avait

lieu de se demander si dans l'espèce « le Président de la Cour d'assises n'avait pas entrepris sur les attributions de la Chambre, en laissant à la charge de M. Cabet le soin de provoquer lui-même l'autorisation de faire continuer les poursuites ». Mais il ajouta qu'en présence des conclusions formulées par M. Cabet, il était sans intérêt d'examiner la question en droit ; celui-ci, en effet, demandait à la Chambre, non point d'autoriser le Président de la Cour d'assises à fixer le jour pour statuer sur l'opposition, mais simplement de dire s'il lui appartenait, à lui ou au Procureur général, de requérir l'autorisation. La commission déclarait qu'elle n'avait pas de conseils à donner, et pas davantage à accorder une autorisation qui n'était pas demandée de façon bien nette et dont on pouvait être amené à ne pas se servir ; elle proposait en conséquence de passer à l'ordre du jour sur l'affaire.

Ces conclusions furent discutées par la Chambre dans sa séance du 11 mars 1833. — M. Cabet soutint d'abord qu'il n'était pas possible d'admettre qu'il lui incombât de solliciter lui-même l'autorisation de la Chambre, ajoutant qu'il avait voulu avant tout être jugé et qu'il s'était adressé à la Chambre, la laissant juge de ce qu'il fallait faire, ne lui demandant pas d'autorisation pour ne pas compromettre ses droits. — Le Garde des Sceaux répondit qu'il y avait dans l'affaire deux droits en présence : le droit du député de n'être pas poursuivi pendant la session, et le droit du ministère public de requé-

rir des autorisations de poursuites. Il ajouta que, dans une pensée d'apaisement, le ministère public avait été d'avis de ne pas demander d'autorisation à la Chambre. M. le Président Dupin, résumant le débat, fit observer, qu'aucune demande de poursuites n'était adressée à la Chambre, que la lettre de M. Cabet soulevait un simple préliminaire avant d'en venir à la question d'autorisation, qu'en conséquence l'ordre du jour proposé par la commission pouvait régulièrement être mis aux voix. — L'ordre du jour fut adopté ; mais, immédiatement après, le Garde des Sceaux déposa une demande tendant à ce que la Chambre autorisât le Procureur général à poursuivre M. Cabet à l'effet de faire statuer sur l'opposition par lui formée à l'exécution de l'arrêt par défaut.

De même, en matière de pourvoi en cassation, lorsque des poursuites intentées contre un sénateur ou un député en dehors des sessions et, par conséquent, sans autorisation préalable, ont abouti à une condamnation à l'emprisonnement, le sénateur ou le député condamné n'est pas tenu, pendant la durée de la session législative, de se constituer prisonnier pour la recevabilité de son pourvoi en cassation. La mise en état dont parle l'article 421 du Code d'instruction criminelle est, dans le sens de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, une véritable arrestation. C'est ce qu'a décidé la Cour de cassation par un arrêt du 29 janvier 1842, rendu dans les conditions suivantes : MM. Ledru-Rollin,

député de la Sarthe, et Hauréau, gérant du *Courrier de la Sarthe*, avaient été condamnés, le 23 novembre 1841, par la Cour d'assises de Maine-et-Loire, à l'emprisonnement et à l'amende pour délits de presse. Pourvoi en cassation de MM. Ledru-Rollin et Hauréau. Les Chambres législatives s'étant réunies dans l'intervalle, M. Ledru-Rollin prétendit, à raison de sa qualité de député, ne devoir pas être assujéti à la mise en état, c'est-à-dire à l'emprisonnement préalable exigé par l'article 421 du Code d'instruction criminelle pour la recevabilité du pourvoi. Il invoquait l'article 44 de la Charte. La Cour de cassation, sur les conclusions du Procureur général Dupin, statua en ces termes :

« Attendu que la poursuite intentée contre le demandeur, qui n'avait pas besoin, dans l'origine, d'être autorisée par la Chambre des députés, ne l'a point été depuis ; — que le demandeur étant membre de la Chambre des députés, il est impossible d'exiger de lui, depuis l'ouverture de la session législative, sous peine d'être déchu de son pourvoi, qu'il se constitue prisonnier ; — qu'en effet la mise en état qui a pour objet d'assurer, en cas de rejet, l'exécution immédiate de la peine doit être considérée comme une véritable arrestation ; Que l'article 44 de la Charte, en défendant toute arrestation du député pendant la session, le dispense donc virtuellement de la mise en état exigée par l'article 421 du Code d'instruction criminelle ; — Par ces motifs : dé-

clare le demandeur dispensé de se mettre en état... (1). »

Tel est l'effet très grave produit par l'immunité parlementaire sur l'exercice de l'action publique. L'autorisation de la Chambre à laquelle appartient le sénateur ou le député prévenu de crime ou de délit est la base nécessaire et légale de toute poursuite exercée contre lui au cours d'une session ; par conséquent, tout acte de poursuites concernant la personne même du député ou du sénateur, sous la réserve des distinctions que nous venons d'établir, est frappé d'une nullité absolue et d'ordre public, qui peut être invoquée par tous les intéressés, en tout état de cause et qui doit même être soulevée d'office par le juge (2). Cette conséquence est des plus remarquables, notamment en ce qui concerne la prescription de l'action publique : celle-ci n'est pas en effet interrompue par un acte déclaré nul (3).

L'arrêt de rejet de la Chambre criminelle du 5 août 1882, précité, est très net sur ce point. « Attendu qu'aux termes de l'article 14 de la Constitution du 16 juillet 1875, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit ; qu'il suit de là que cette autorisa-

(1) D. P. 42. 1. 140.

(2) V. en ce sens, Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1066, p. 1057 ; — Crim. rej., 5 août 1882 (S. 84.1.173 ; D. P. 83.1.44) ; Paris, 28 juin 1883 (S. 83.2.225).

(3) Dalloz, *Rep.*, V° *Prescription criminelle*, n° 145.

tion est la base nécessaire et légale de toute poursuite exercée, au cours d'une session, contre un membre du Parlement, et que tout acte de poursuite fait sans cette autorisation est frappé de nullité ; — Attendu que la citation qui saisit la juridiction criminelle, ou la juridiction correctionnelle, est un acte de poursuite ; que, dans l'espèce, cette citation avait été donnée à Pierre Alype, député, au cours de la session, sans autorisation préalable de la Chambre dont il fait partie ; que dès lors l'arrêt attaqué en prononçant la nullité de ladite citation, loin de violer l'article 14 de la Constitution du 16 juillet 1875, en a fait au contraire une exacte et juste application.... »

Cette impossibilité dans laquelle se trouve le ministère public ou la partie lésée d'attendre l'autorisation de la Chambre pour commencer les poursuites contre le sénateur ou le député peut donc entraîner une conséquence assez grave lorsqu'il s'agit d'infractions soumises à une prescription assez courte, notamment en matière de presse. Si le ministère public ou la partie lésée se trouve reportée à plus de trois mois, va-t-on dire que l'action publique se trouve prescrite ? Cependant il y a ici impossibilité juridique pour la partie lésée d'exercer son action avant l'autorisation de poursuites ou la fin de la session.

La pratique parlementaire et la jurisprudence regardent, ce qui est très équitable, la demande en autorisation comme un acte d'instruction ou de poursuite ; par

conséquent, conformément à la disposition de l'article 637 du Code d'instruction criminelle, qui déclare que les actes d'instruction ou de poursuite interrompent la prescription, on considère aujourd'hui que la demande en autorisation de poursuites a pour effet d'interrompre la prescription de l'action publique et, par suite, celle de l'action civile, puisque ces deux actions sont soumises à la même prescription ; celle-ci ne recommence à courir que du jour de la clôture de la session, car à partir de ces deux moments, le ministère public et la partie lésée ont toute liberté pour faire valoir utilement leurs droits. Il suffit que la demande en autorisation soit formée régulièrement et dans les délais ; peu importe même que la Chambre refuse d'accorder l'autorisation de poursuites sollicitée (1).

Sous l'empire de l'article 75 de la Constitution de frimaire an VIII, la Cour de cassation avait été déjà saisie d'une question analogue ; il s'agissait d'une poursuite dirigée à l'encontre d'un fonctionnaire public, dont la prescription était survenue]durant la procédure en autorisation formée devant le Conseil d'État ; la Cour suprême décida, par arrêt du 13 avril 1810, que la prescription n'était pas acquise, car elle avait été interrompue par la demande en autorisation. « Attendu, dit l'arrêt, que les prévenus étaient des agents du gouvernement qu'on n'osait pas traduire en justice sans une

(1) V. en ce sens Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1067, p. 1058.

autorisation préalable, provoquée, mais non accordée dans le délai ; — Attendu que les prescriptions et déchéances ne peuvent courir contre ceux qui ne peuvent agir ; que les empêchements de droit sont toujours une exception suffisante pour le défaut d'action dans le délai déterminé par la loi qui règle l'exercice de l'action. »

De même, la Cour de Metz, saisie de la même question relative à un fonctionnaire de l'ordre administratif, et toujours sous l'empire de l'article 75 de la Constitution de frimaire an VIII, décida qu'en cas de délit électoral commis par un fonctionnaire public, la prescription de trois mois est interrompue durant tout le temps qui s'écoule entre la demande en autorisation de poursuites et l'obtention de cette autorisation (1).

La question a été portée également devant la justice, sous l'empire de l'article 14 de la loi constitutionnelle de 1875, est résolue dans le même sens : « Considérant, dit l'arrêt, que si l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875 a pour objet d'empêcher toutes poursuites contre les membres de la Chambre des députés pendant le cours de la session, cette immunité a uniquement pour conséquence de suspendre les poursuites qui pourraient être dirigées contre eux, de manière à ce qu'ils ne soient pas détournés, sans une autorisation de la Chambre, de leurs travaux et de leurs devoirs parlementaires ; — Considérant que si l'arti-

(1) Metz, 1^{er} mars 1866 (D. P. 66. 2. 54).

de 65 de la loi de 1881 déclare que toute action publique ou civile, en matière de presse, sera prescrite par un délai de trois mois, cette prescription ne peut pas être invoquée lorsque l'exercice de l'action a été empêché par un obstacle légal ; que si l'on admettait l'exception opposée par Alype et les conclusions par lui prises, l'action civile accordée par la loi aux particuliers, et l'action publique qui peut être sa conséquence, seraient subordonnées aux décisions du pouvoir parlementaire qui, se substituant au pouvoir judiciaire et statuant hors des limites de sa compétence, pourrait priver les citoyens des droits qui leur sont conférés par la loi ; — Considérant que Drouhet a cité Alype devant la Cour d'assises de la Seine pour l'audience du 12 juin 1882 avant l'expiration des délais de prescription ; qu'il a à la même époque saisi la Chambre des députés d'une demande en autorisation de poursuites qui lui a été refusée ; — Considérant que si la citation par lui donnée pour l'audience du 12 juin a été déclarée nulle par arrêt de la Cour d'assises en date dudit jour, faute d'avoir été précédée d'une autorisation préalable de la Chambre des députés, cette annulation a eu pour unique effet de mettre à néant la procédure irrégulière, suivie à sa requête, mais n'a pu détruire le droit à l'action qu'il avait intentée ; que, par suite de la décision de la Chambre des députés, l'exercice en a été suspendu pendant la durée de la session et que, par une conséquence juridique de cette suspension, les délais de prescription n'ont pu courir

contre lui pendant ce temps, conformément aux règles du droit commun applicable aussi bien en matière criminelle qu'en matière civile ; — Par ces motifs : Rejette l'exception de prescription opposée par Alypé » (1).

La pratique parlementaire de la Chambre des députés suit la même jurisprudence. Dans un rapport fait à la Chambre le 7 juin 1880, M. Trarieux invoquait ces deux arrêts pour affirmer qu'en matière de poursuites contre les députés, la nécessité de l'autorisation interrompt la prescription, pourvu que l'autorisation ait été demandée dans les délais. M. Gomot disait non moins nettement, dans son rapport déposé sur le bureau de la Chambre, le 9 juin 1882 : « Votre commission s'est préoccupée de savoir si le rejet de la demande ne compromettrait pas sur certains points les intérêts du plaignant en faisant courir contre lui la prescription. Il est généralement admis que les empêchements de droit à l'exercice de l'action arrêtent la prescription criminelle comme la prescription civile. En effet, lorsqu'un plaignant nous demande de poursuivre un de nos collègues, il fait tout ce qu'il peut faire et tout ce qu'il doit faire ; si l'action est paralysée dans ses mains par une décision parlementaire contre laquelle il n'a aucun moyen de recours, ne se trouve-t-il pas sous le coup d'une force majeure qui maintient son droit et le laisse en suspens ? » — Les mêmes errements sont suivis au Sénat. « Il est

(1) C. d'assises Seine, 30 octobre 1882 (Sir. 85:2.16).

aujourd'hui constant, disait M. le sénateur Allou, dans la séance du Sénat du 19 mai 1884, que le point de départ nécessaire de toute instance criminelle dans laquelle se trouve impliqué un membre du Parlement, c'est l'autorisation même du Sénat ou de la Chambre des députés. » Le même langage se trouve reproduit dans le rapport que M. Denormandie déposait au Sénat dans la séance du 16 juin 1884.

On remarquera que nous voyons dans la demande en autorisation un acte de poursuite ou d'instruction, susceptible d'interrompre la prescription ; nous croyons qu'il est préférable de se placer sur ce terrain plutôt que sur celui de la suspension de la prescription, en invoquant l'adage : *Contra non valentem agere non currit prescriptio*. En effet on évite de cette façon toutes les difficultés théoriques qui sont soulevées, d'abord sur le point de savoir si la loi admet des causes de suspension de l'action publique, ensuite sur la portée de l'adage *contra non valentem agere non currit prescriptio*, adopté par la jurisprudence, rejeté par la doctrine (1).

L'infraction à la loi pénale a pour effet de faire naître deux actions, l'action publique et l'action civile; celle-ci, indépendante de la première, peut être intentée soit par voie principale et devant un tribunal civil, soit par voie accessoire et devant un tribunal de répression. — Dans

(1) Comp. sur ces deux points, Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, t. 2, n° 698 et s. ; Garraud, *Traité de droit pénal*, t. 2, n° 66 ; Laborde, *Cours de droit criminel*, 2^e éd., n° 782 et suiv.

cette dernière hypothèse, comme l'action civile ne peut, aux termes de l'article 3 du Code d'instruction criminelle, être portée devant le tribunal de répression qu'accessoirement à l'action publique, aucune difficulté n'est possible : l'action publique ne pouvant être exercée qu'avec l'autorisation de la Chambre, l'action civile peut *à fortiori*, dans cette hypothèse, être intentée. — Mais, que l'on suppose une action civile née d'une infraction à la loi pénale : peut-elle être portée par voie principale devant le tribunal civil, sans qu'on ait au préalable obtenu l'autorisation de la Chambre ? — La question ne peut guère faire de doute, car aucun des motifs qui justifient l'immunité parlementaire ne reçoit application ici. Aussi, la jurisprudence a-t-elle toujours admis cette solution qui ne paraît pas avoir soulevé de contradictions. — C'est ainsi qu'en 1873, la Cour de Montpellier décida qu'un député peut, sans autorisation préalable, être poursuivi devant la juridiction civile en matière de presse ; dans ses considérants la Cour établit que l'inviolabilité ne saurait s'étendre à une action civile dont le débat ne réclame pas la présence des parties intéressées, et que l'immunité parlementaire ne s'applique qu'à des actes d'arrestation ou de poursuite directe et personnelle (1). De même, en 1893, la Cour de cassation a jugé que les termes exceptionnels de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ne doivent pas

(1) Montpellier, 14 juillet 1873 (Sir. 74.2.110).

être étendus au cas où la poursuite a lieu, même devant les juridictions de répression, pour une simple responsabilité civile (1). Au mois de décembre 1890, dit M. Eug. Pierre, un député a été assigné, pendant la session et sans autorisation préalable, en vertu de l'article 44 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse (2).

A plus forte raison la poursuite est-elle possible contre le député ou le sénateur, lorsqu'elle est fondée non sur un délit commis par le député ou le sénateur, mais sur un quasi-délit, en un mot lorsqu'on assigne même devant une juridiction répressive, le membre de l'une des deux Chambres comme civilement responsable. C'est ainsi qu'en 1859, le 27 janvier, M. Belmontet, député, comparut devant la juridiction correctionnelle du tribunal de la Seine comme civilement responsable du fait de son fils mineur ; il est vrai qu'il comparut de son plein gré. Mais en 1868, M. Gavini, député, fut cité devant le tribunal correctionnel de Bastia comme civilement responsable du fait d'un de ses domestiques qui, en conduisant une charrette, avait renversé un piéton ; M. Gavini opposa l'immunité parlementaire et le tribunal rejeta sa prétention par les motifs suivants : « Attendu que le législateur n'a eu en vue que de sauvegarder la liberté et l'indépendance du député pendant la durée de la session, comme aussi d'empêcher que le député soit distrait de ses hautes fonctions ; que, dans

(1) Crim. cass., 3 août 1893 (*Bull. crim.*, n° 218).

(2) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1089, p. 1075.

l'espèce, M. Gavini ne peut être soumis à aucune pénalité, c'est le cas d'appliquer la loi commune » (1).

Enfin il est encore plus évident qu'une instance purement civile, c'est-à-dire dérivant de tout autre fait qu'une infraction à la loi pénale, qu'une instance fondée par conséquent sur un droit réel, un droit d'obligation, un droit de famille, peut être intentée contre le député ou le sénateur, soit devant les tribunaux civils, soit devant les tribunaux de commerce, sans aucune autorisation nécessaire des Chambres.

Reste enfin une dernière hypothèse à examiner : on peut supposer une poursuite intentée contre un citoyen ou celui-ci en train de subir une condamnation prononcée contre lui, lorsqu'il est élu député ou sénateur. Quel va être alors l'effet de l'immunité parlementaire à son égard ? La question est assez délicate ; mais comme elle se présente dans les mêmes termes et comporte les mêmes solutions lorsqu'il s'agit d'un député ou d'un sénateur poursuivi hors session et qui recouvre son immunité par suite de l'ouverture de cette session, nous préférons renvoyer au titre suivant l'examen de cette difficulté, avec tous les développements qu'elle comporte.

(1) Trib. correct. de Bastia, 17 mars 1868 (D. P. 68.3.28).

TITRE II

CONDITIONS D'APPLICATION DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

Pour que l'immunité parlementaire couvre le sénateur ou le député, deux conditions sont exigées par l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ; il faut en premier lieu que l'infraction ait été commise en matière criminelle ou correctionnelle ; il est nécessaire ensuite que l'infraction ait eu lieu pendant la durée de la session, car l'immunité parlementaire ne couvre pas le député ou le sénateur hors session.

CHAPITRE PREMIER

L'IMMUNITÉ N'EXISTE QU'EN MATIÈRE CRIMINELLE OU CORRECTIONNELLE.

L'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qui pose la règle de l'immunité parlementaire en matière criminelle ou correctionnelle, diffère à cet égard du texte des autres constitutions. En effet, la Charte de 1814 (art. 34), la Charte amendée de 1830 (art. 44), la Constitution de 1848, le décret organique du 2 février 1852, parlaient seulement des matières criminelles et ne statuaient nullement sur les matières correctionnelles ; de là des difficultés assez graves s'élevaient sur le point de savoir si le représentant était couvert par l'immunité en matière correctionnelle ; c'est pour faire disparaître toute controverse sur ce point que l'article 14 emploie l'expression de matière criminelle et correctionnelle. Ainsi donc, sous l'empire de la Constitution qui nous régit actuellement, le sénateur ou le député est couvert par l'immunité parlementaire lorsqu'il s'est rendu coupable d'un crime, c'est-à-dire d'une infraction à la loi pénale de la compétence de la Cour d'assises, ou d'un délit c'est-à-dire d'une infraction qui relève des tribunaux correctionnels. Mais

toute difficulté n'a pas cependant disparu de ce chef, et une question, encore controversée se pose, qui est celle de savoir si le député ou le sénateur jouit de l'immunité en cas de contravention. L'article 14 n'en dit rien, à l'exemple d'ailleurs des constitutions qui l'ont précédé ; seul le sénatus-consulte du 4 juin 1858 parle expressément des crimes, délits et contraventions ; à cet égard il est même intéressant de faire remarquer le défaut d'harmonie qui existait dans la Constitution du second Empire : en effet, tandis que le décret organique du 2 février 1851 déclarait les députés couverts par l'immunité seulement en matière de crimes, le sénatus-consulte de 1858, qui venait réparer l'oubli qui avait été fait des sénateurs dans le texte précédent, déclarait, par une sorte de compensation, les sénateurs couverts par l'immunité parlementaire en matière de crimes, de délits et de contraventions. — Quoi qu'il en soit, quelle est aujourd'hui, sous l'empire de l'article 14, la situation du député ou du sénateur qui se rend coupable d'une contravention ?

Le Parlement a une tendance très marquée à considérer que ses membres sont couverts par l'immunité parlementaire même en cas de contravention, et cette tendance s'est manifestée à plusieurs reprises différentes d'une façon très nette. En 1886, un député fut traduit pour injures non publiques devant un tribunal de simple police, sans autorisation de la Chambre ; son avocat invoqua l'immunité parlementaire et déposa des con-

clusions tendant à la nullité de la citation, par suite de l'absence d'autorisation préalable. Sur ces entrefaites, le Président de la Chambre, M. Floquet, crut devoir intervenir et il informa le Garde des Sceaux des raisons qui lui paraissaient militer en faveur d'une autorisation préalable de la Chambre ; par lettre en date du 24 juillet 1886, la direction des affaires criminelles informa le Président de la Chambre que, sur les conclusions conformes du commissaire de police, faisant fonctions de ministère public, le tribunal de police avait annulé la citation dirigée contre le député mis en cause et condamné la partie civile aux dépens. — De même, pendant l'année 1892 et en cours de session, deux députés furent successivement cités devant les tribunaux de simple police, l'un pour contravention à la loi sur les réunions publiques, l'autre pour contravention à un arrêté préfectoral. Le Président de la Chambre, M. Floquet, fit connaître chaque fois au Garde des Sceaux que la citation d'un député en simple police pendant la durée des sessions lui paraissait contraire aux prérogatives de l'Assemblée. Le Garde des Sceaux répondit chaque fois qu'il faisait ses réserves sur le point de droit, mais qu'en fait il donnerait des instructions pour que la citation fût renouvelée hors session.

Cette doctrine est approuvée par M. Eugène Pierre qui l'estime conforme au principe général de l'immunité parlementaire ; il fait valoir à l'appui de son opinion que le député cité peut être condamné à une amende

où à des dommages-intérêts entraînant contrainte par corps ; que d'autre part, en cas d'appel possible, il peut être traduit devant le tribunal correctionnel sans autorisation ; qu'enfin, à ses yeux, la matière correctionnelle peut être considérée comme englobant les contraventions (1).

L'argumentation peut ne pas paraître satisfaisante, et l'opinion contraire semble préférable. Les mots *crimes et délits* employés par l'article 14 ont un sens précis et exact : ils signifient les infractions qui relèvent de la Cour d'assises et du tribunal correctionnel ; ils sont nettement opposables aux infractions de la compétence du tribunal de simple police et qui sont des contraventions. Or, l'immunité parlementaire est en réalité une sorte de privilège, une prérogative exorbitante du droit commun ; comme toute prérogative, elle doit s'interpréter dans un sens strict et par conséquent, les contraventions n'étant pas mentionnées dans le texte, on doit en conclure que le législateur a entendu les écarter. D'autant plus qu'ici l'infraction consiste en un fait matériel, sans recherche de l'intention ; elle ne peut guère donner lieu à des poursuites mal fondées et le peu de gravité des peines encourues enlève à la poursuite et à la condamnation possible toute apparence de persécution. Quant aux objections présentées, elles ne sont que spécieuses. Sans doute la contrainte par corps pourra

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1081, p. 1069.

être prononcée contre le député ; mais, comme on l'a fait déjà remarquer, l'article 14 ne couvre plus le député contre la contrainte par corps ; le législateur a ainsi décidé peut-être parce qu'il croyait qu'il était inutile de le dire depuis la loi de 1867 ; il a eu tort de le croire et de commettre cette erreur ! Quant à dire que le député pourra être ainsi amené devant un tribunal correctionnel, il est aisé de répondre que ce sera toujours pour une contravention, et qu'il importe de ne pas confondre délit correctionnel avec juridiction correctionnelle. Enfin, c'est une erreur de droit que de soutenir que la matière correctionnelle peut être considérée comme englobant les contraventions (1).

(1) En ce sens, Esmein, p. 685.

CHAPITRE II

L'IMMUNITÉ N'EXISTE QUE DURANT LES SESSIONS.

L'immunité parlementaire commence avec la session, ordinaire ou extraordinaire, peu importe d'ailleurs, et finit avec elle ; elle cesse au contraire dans leur intervalle. « Alors, en effet, dit M. Esmein, l'une des raisons sur lesquelles repose le privilège n'existe plus. La poursuite (si elle se termine avant l'ouverture de la session suivante) n'aura pas pour effet de mettre le représentant dans l'impossibilité de remplir ses fonctions parlementaires. L'autre motif paraît subsister, il est vrai : la crainte que les poursuites soient une arme politique dirigée contre lui, un moyen de le harceler et de l'inquiéter. Mais si les poursuites sont vexatoires, la Constitution ne saurait admettre que leur résultat final soit douteux et qu'elles soient dangereuses, sinon par la contrariété et le trouble qu'elles peuvent causer momentanément à celui qui en est l'objet. Au cours de la session, la sécurité de celui-ci doit l'emporter ; car, dans l'intérêt public, il a besoin de sa liberté de vues, de toute sa tranquillité d'esprit. Les travaux parlementaires étant interrompus, le droit commun reprend le dessus. La suspension de l'immunité durant l'intervalle des

sessions est un hommage rendu à la justice criminelle, bien moins complet encore que celui que lui rendent les Anglais » (1).

L'article 14, comme on le voit, n'édicte pas une immunité permanente pour le représentant ; certaines Constitutions avaient, au contraire, choisi ce système : ainsi les Constitutions de 1791, de 1793, de l'an III, de 1848 ; cet état exista aussi en fait pour l'Assemblée nationale de 1871. On a tiré quelquefois de ce fait cette conclusion, que ces Constitutions voulaient surtout relever et faire éclater à tous les yeux la dignité du représentant du peuple. Mais, comme le fait remarquer M. Esmein, cette règle s'explique la plupart du temps d'une façon plus simple et découle naturellement et logiquement de ce que les Assemblées législatives étaient alors permanentes ; leurs membres étaient toujours virtuellement en activité, et par suite l'immunité ne connaissait pas la suspension, pas plus que la vie de l'Assemblée elle-même. Il est vrai que dans un cas cette explication ne peut pas être maintenue. La Constitution de l'an VIII n'avait pas fait le Corps législatif permanent, elle ne lui assurait même (art. 33) qu'une session ordinaire de quatre mois. Cependant, d'après l'article 70, les délits emportant peine afflictive ou infamante, commis par des membres du Corps législatif, ne pouvaient être poursuivis devant les tribunaux ordinaires qu'après

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 686.

une autorisation de l'Assemblée à laquelle ces membres appartenaient, et cela sans aucune distinction de temps. Mais on ne saurait prétendre que la Constitution de l'an VIII eût pour but d'exalter la dignité et le prestige des membres du Corps législatif. La règle venait seulement de ce que l'article 70 comprenait, avec les membres du Corps législatif, les membres d'autres assemblées, celles-ci permanentes (Tribunat, Sénat, Conseil d'Etat) et qui jouissaient d'un privilège analogue (1).

Quoi qu'il en soit, l'immunité s'éteint du jour où le décret de clôture a été lu : il n'y a point de délai antérieur postérieur pour protéger les sénateurs ou les députés, ni lorsque les Chambres ne sont pas réunies. C'est une question qu'il ne serait pas inutile d'examiner un jour de révision constitutionnelle. Plusieurs semaines avant la réunion des Chambres, la politique se réveille et provoque les passions qui lui sont familières ; son ardeur ne tombe pas régulièrement avec le dernier acte de la session et il ne serait peut-être pas excessif de prolonger les garanties de ceux qui sont au premier rang dans les batailles de la politique (2).

Sur ce point, d'ailleurs, l'article 14 rompt quelque peu avec la tradition : en effet, certaines de nos Constitutions avaient indiqué un certain délai, pendant lequel l'immunité subsistait quelque temps avant ou après la session. C'est ainsi que la Charte de 1814, dans son ar-

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 686.

(2) En ce sens, Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1068, p. 1059.

ticle 51, ne permettait d'exercer aucune contrainte par corps contre un membre de la Chambre durant la session et dans les six semaines qui la précédaient ou la suivaient, disposition qui fut maintenue dans l'article 43 de la Charte amendée de 1830 et qui passa dans l'article 10 du décret organique du 2 février 1851. Quoi qu'il en soit, actuellement l'immunité parlementaire cesse avec la clôture de la session, mais elle dure tant que cette session n'est pas close : si la session est ajournée ou prorogée, conformément aux pouvoirs que l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 donne au Président de la République, comme sa durée n'est point en droit suspendue et qu'elle est censée se continuer, l'immunité subsiste, et le député ou le sénateur ne peut pas être poursuivi ni arrêté, sauf le cas de flagrant délit, sans l'autorisation de la Chambre dont il fait partie (1).

Hors session, la poursuite ou l'arrestation d'un député ou d'un sénateur peut avoir lieu sans autorisation de la Chambre. L'article 14, à la différence des autres Constitutions qui l'ont précédé, a nettement prévu le cas d'une arrestation commencée avant l'ouverture de la session, de sorte qu'aucune contestation ne saurait se produire sur les droits qui appartiennent à chaque Chambre dans les différentes hypothèses que nous allons examiner. Nous joignons à cette étude celle du cas où un citoyen poursuivi ou détenu serait nommé sénateur

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 687 ; Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1068, p. 1059.

ou député ; bien que l'article 14 ne vise pas expressément cette hypothèse, les difficultés sont exactement les mêmes, et par suite les solutions seront les mêmes. Une de nos Constitutions, la Constitution de 1848, avait prévu expressément cette hypothèse et disait que sa disposition relative à l'arrestation pour flagrant délit s'appliquait au cas où un citoyen détenu est nommé représentant.

Pour connaître exactement la dérogation apportée ici à l'immunité parlementaire, et aussi les droits que confère à la Chambre la disposition finale de l'article 14, aux termes de laquelle « la détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert », il importe d'envisager un certain nombre d'hypothèses. Si on suppose un représentant hors session ayant commis une infraction pénale, il y a lieu de se demander successivement, au moment où les Chambres se réunissent à nouveau, quel est l'effet de cette réunion, d'abord sur l'acte initial de la procédure, si l'affaire en est restée à cette première phase ; ensuite sur l'instruction, si elle n'en est qu'à cette période ; enfin sur la condamnation prononcée contre le député.

1°. — Il est certain que la citation lancée, soit par la partie lésée, soit par le ministère public, hors la session, est parfaitement régulière, sans qu'on ait à requérir l'autorisation de la Chambre au moment où celle-ci se réunit : l'instruction ou les débats se poursuivent régu-

lièrement sans autorisation après la reprise de la session, jusqu'à ce qu'une décision intervienne pour ou contre le député en cause (1).

C'est ainsi que le 25 novembre 1880, le tribunal correctionnel de la Seine établissait ce point de droit dans les termes suivants : « Attendu que Laisant ne se présente pas ; qu'il est membre de la Chambre des députés ; que la citation à lui donnée devant le tribunal, à la requête de Cisse, y a été avant l'ouverture de la session ; — Attendu que si l'article 14, § 1^{er}, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 défend toute poursuite criminelle ou correctionnelle contre un membre de la Chambre pendant la durée de la session, sans l'autorisation de ladite Chambre, le paragraphe 2 du même article dispose que la poursuite est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert : — Attendu que la Chambre des députés n'a pas requis la suspension de la poursuite commencée contre Laisant, qu'il n'est donc pas couvert par l'immunité parlementaire ; qu'il y a lieu de donner défaut contre lui.... »

De même le 3 mars 1884, M. Martin Feuillée, Garde des Sceaux, disait dans la séance de la Chambre des députés : « Je tiens à mettre sous les yeux de la Chambre le passage suivant de la lettre de M. le Procureur général : « Le membre dont il s'agit est déjà poursuivi par le

(1) Crim. cass., 29 mai 1886 (Sir. 86.1.326).

ministère public en vertu d'un réquisitoire daté du 7 janvier 1884, c'est-à-dire d'une époque antérieure à l'ouverture de la session parlementaire. Cette poursuite est régulière, puisque les Chambres n'étaient pas en session au moment où elle a été engagée. Aucune autorisation n'est donc à demander de ce chef et la Chambre ne pourrait, si elle le jugeait convenable, que requérir la suspension de toute procédure jusqu'à la fin de la session. » Je tenais à donner cette explication, à rappeler ce passage du rapport de M. le Procureur général pour bien établir qu'à cette époque, personne dans la Chambre n'ayant pris l'initiative d'une demande de cessation de poursuites, le parquet était non seulement dans son droit, mais remplissait son devoir en continuant la procédure. »

C'est conformément à ces principes qu'il a été jugé qu'est valable la citation donnée, au cours de la session, à un député, à l'effet de comparaître devant la Cour saisie, par suite de renvoi de la Cour de cassation, de poursuites en diffamation engagées contre lui avant la session, et avant même qu'il fût élu, si la Chambre des députés n'a pas requis la discontinuation des poursuites. Le député poursuivi dans l'espèce soutenait que la citation à lui signifiée pendant la session à l'effet de comparaître devant la Cour saisie de l'affaire par suite de renvoi, devait être déclarée nulle. L'arrêt rejette cette prétention par le motif que la citation incriminée n'était pas un acte initial de poursuite, qu'elle intervenait pen-

dant une instance engagée avant la session législative et avant même que le prévenu eût été élu député, et que dans ces conditions, les poursuites ne pouvaient être suspendues qu'autant que la Chambre des députés l'aurait requis, conformément aux prescriptions de l'article 14 (1).

2°. — Toujours comme conséquence de ce principe, le sénateur ou le député contre lequel une instruction a été ouverte, à la suite d'un réquisitoire introductif d'instance pris par le Procureur de République pendant le temps où la session des Chambres était close, n'est pas recevable à invoquer l'immunité parlementaire (2).

3°. — On peut supposer enfin que le député se trouve incarcéré lorsque la Chambre se réunit, soit parce qu'il est en détention préventive, soit parce qu'il subit une condamnation devenue définitive ; dans ce cas, la Chambre est armée de la disposition finale de l'article 14 : mais si elle ne requiert pas la suspension de la détention, le député condamné peut et doit purger sa condamnation même pendant que les Chambres sont réunies ; l'acte par lequel il se constitue prisonnier n'est pas un abandon de la prérogative parlementaire (3).

(1) Rouen, 30 janvier 1885 (D. P. 87.2.176 ; Sir. 86.252).

(2) Limoges, 24 avril 1890 (Sir. 90.2.221).

(3) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1074, p. 1066. — En 1895, la Chambre des députés a refusé d'ordonner la suspension de la détention de M. Gérault-Richard, condamné à l'emprisonnement pour délit de presse et qui avait été élu député après sa condamnation devenue définitive. — Séance du 10 janvier 1895.

Mais la Chambre peut, en vertu de l'article 14 *in fine*, ordonner la suspension de l'incarcération d'un de ses membres. Cette disposition a été insérée dans l'article 14 pour prévenir le retour de certaines difficultés qui s'étaient présentées sous l'empire du décret organique de 1852 qui ne visait pas la question ; elle a été inspirée, notamment, par un incident qui se produisit à l'Assemblée Nationale en 1870 et qu'il est bon de rappeler, pour bien montrer l'étendue d'application de la disposition de l'article 14. — En 1870, M. Rochefort avait été élu député de la Seine ; il subissait alors une condamnation à l'emprisonnement pour délit de presse. Quelle était sa situation, à la suite de son élection, étant donné le silence du décret organique de 1852 qui, on se le rappelle, réglait encore à ce moment l'immunité des membres de l'Assemblée ? M. Raspail prétendait que l'autorisation de la Chambre était nécessaire pour détenir M. Rochefort. Le Garde des Sceaux établit une distinction entre la détention préventive et l'exécution d'une peine commencée : « Lorsqu'il s'agit d'une décision judiciaire définitive qui a précédé le mandat législatif, cette décision a été rendue dans la plénitude des droits de justice, et ce serait porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, que de subordonner l'exécution de la chose jugée à une autorisation du Corps législatif. L'autorisation est nécessaire pour la poursuite, mais non pour l'exécution de la peine prononcée. C'est dans ces conditions qu'il a paru parfaitement régulier

et légal de soumettre M. Rochefort au droit commun, et la mesure sera maintenue. »

Aujourd'hui le 2^e paragraphe de l'article 14 dit formellement que la détention d'un sénateur ou d'un député dure même pendant la session, à moins que la Chambre n'en requière la suspension. — Toutefois, le mot *détention* employé par l'article 14 est un peu vague et des difficultés sont susceptibles d'être soulevées à son égard.

Il est certain tout d'abord, que ce mot comprend la détention préventive que pourrait subir un député ou un sénateur au cours d'une instruction ouverte contre lui hors session, ou alors qu'il n'était pas encore sénateur ou député ; les Chambres peuvent requérir la suspension de pareille détention ; tous les auteurs sont d'accord sur ce point (1). Mais en est-il de même à l'égard de la détention subie en vertu d'une condamnation définitive et passée en force de chose jugée ? Ici encore les auteurs décident que le pouvoir des Chambres est identique ; M. Esmein fait même remarquer que cette disposition de l'article 14 corrige heureusement tout ce que ce texte peut présenter d'un peu étroit quant à la portée de l'immunité parlementaire (2). Les traditions du Parlement français sont également dans ce sens.

Cette disposition a été en effet plusieurs fois invoquée à la Chambre des députés, en faveur de députés détenus

(1) V. Esmein, *op. cit.*, p. 690 ; Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1075, p. 1066.

(2) Esmein et Eug. Pierre, *op. et loc. cit.*

en vertu de condamnations définitives. Le 27 mai 1879 M. Clémenceau déposait un projet de résolution ainsi conçu : « La Chambre des députés requiert la suspension de la détention de M. Blanqui, élu député de la première circonscription de la Gironde, afin de lui permettre de venir présenter la défense de son élection. » Mais l'élection de M. Blanqui ayant été invalidée le 3 juin 1879, la commission d'initiative ne fit pas de rapport sur la proposition de M. Clémenceau. — De même, le 10 janvier 1895, M. Millerand demandait à la Chambre de suspendre la détention de M. Gérault-Richard détenu en vertu d'une condamnation devenue définitive ; on a vu que la Chambre repoussa la demande ; mais, par ce seul fait, elle marquait bien son droit de statuer à cet égard.

Le droit, pour la Chambre ou le Sénat, de requérir la suspension de la détention d'un de ses membres, peut s'exercer même en cas d'arrestation pour flagrant délit (1).

Cependant en 1899, le 24 février, lors de la discussion sur la demande en autorisation de poursuites dirigée contre MM. Paul Déroulède et Marcel Habert, un député, M. Goujon, a soutenu que la Chambre n'avait pas le droit de requérir la suspension de la détention d'un de ses membres, lorsqu'elle avait ordonné contre lui la poursuite ; il voyait dans ces deux votes une contradiction. Pareille prétention était manifestement con-

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1076, p. 1066.

traire à l'article 14, § 2, de la loi constitutionnelle de 1875, car aucune contradiction n'existe entre le fait de poursuivre un inculpé et le fait de le mettre en liberté provisoire ; chaque jour, les juges d'instruction procèdent de la sorte. D'ailleurs le texte de l'article 14 est formel et ne fait pas de distinction ; l'interprétation que l'on produisait à la tribune n'était que spécieuse, et d'ailleurs la Chambre la rejeta implicitement en votant sur la suspension de la détention que lui demandait M. Castelin, qui avait le seul tort de la qualifier demande de mise en liberté provisoire (1).

Ce droit peut également s'exercer à l'égard d'un membre dont les pouvoirs n'ont pas été validés, et même, le 9 novembre 1891, la Chambre des députés a exercé ce droit à l'égard d'un élu qui n'avait pas encore été proclamé par la commission de recensement. Toutefois, le Président de la Chambre, M. Floquet, fit des réserves sur ce qu'il pouvait y avoir d'irrégulier à requérir l'immunité parlementaire en faveur d'un citoyen dont l'élection n'était pas encore définitivement connue (2).

La suspension des poursuites peut être réclamée à toute époque et en tout état de cause. Le fait que la Chambre, avertie par un document officiel déposé sur son bureau, de l'existence de poursuites régulièrement commencées hors session, n'aurait à ce moment requis

(1) Chambre des députés, séance du 24 février 1899.

(2) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1078, p. 1066 et s.

aucune suspension, ne l'empêcherait pas, à la veille de l'audience, de revendiquer ses privilèges.

La Chambre se sert de son droit d'après la procédure tracée par son règlement. Le projet de résolution ayant pour but de requérir la mise en liberté d'un membre ou la cessation de poursuites annoncées peut être renvoyé à la commission d'initiative ; il peut aussi obtenir le bénéfice de l'urgence et être adopté séance tenante. Cette dernière méthode est celle qui est le plus fréquemment employée, et c'est celle qui, dans l'espèce, paraît le mieux convenir au sentiment général, car elle dégage sans retard le terrain parlementaire d'une question qui pourrait devenir irritante si la politique s'en emparait.

Toutes ces règles ont été nettement indiquées dans un discours de M. Andrieux, à la tribune de la Chambre le lundi 14 février 1887. « La Chambre, disait-il, n'a pas oublié qu'au cours de la dernière session, M. Brousse, médecin militaire, saisit la Chambre d'une demande en autorisation de poursuites contre M. Amagat, député du Cantal. Cette demande tendait à une poursuite en diffamation devant la Cour d'assises ; la Chambre refusa l'autorisation. Lorsque la session fut terminée, la poursuite fut recommencée, non plus par M. Brousse, mais par M. le Procureur de la République près du Parquet de la Seine ; non plus pour diffamation, mais pour dénonciation calomnieuse ; non plus devant la Cour d'assises, mais devant le tribunal correctionnel. C'est cette poursuite, Messieurs, que je viens vous demander de

suspendre pour la durée de la session, vous invitant à faire usage du droit qui vous appartient.

» En vertu de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 14, § 2 : « La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert. » Messieurs, je vous demande de faire application au cas particulier d'une jurisprudence qui est la vôtre et que vous avez affirmée en deux circonstances relativement récentes. Je vous rappelle qu'en 1879 M. de Baudry d'Asson, votre collègue, était poursuivi pour délit de publication. M. du Bodan exposa le fait ; il dit qu'il ne demandait pas à la Chambre de faire cesser les poursuites commencées, mais qu'il la priait de requérir la suspension de ces poursuites pendant la durée de la session, en vertu de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875. M. le Président Gambetta mit immédiatement aux voix cette résolution proposée par M. du Bodan. Elle fut adoptée à l'unanimité par la Chambre. Plus récemment, Messieurs, un de nos anciens collègues, M. Talandier, fut poursuivi au cours de la session. Notre collègue M. Laguerre proposa la suspension des poursuites pour la durée de la session. Cette fois encore, la Chambre, à l'unanimité et sans débat, comme dans le cas précédemment porté à cette tribune par M. du Bodan, requit la suspension des poursuites,

» Je viens vous proposer, Messieurs, de suivre la même procédure et d'appliquer la même jurisprudence.

Il est bien certain que la Chambre estimera qu'il est de sa dignité de n'avoir pas en ces matières plusieurs jurisprudences. C'est pourquoi je vous demande de vous conformer aux précédents et de voter la proposition de résolution que j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre. » — La proposition de résolution mise aux voix fut adoptée par la Chambre.

« La délibération en pareille matière, dit M. Eug. Pierre, doit être d'autant plus courte que la question posée est extrêmement simple ; la personnalité du membre à l'égard duquel il s'agit de requérir n'est pas mise en cause ; la Chambre n'examine pas les faits particuliers qui peuvent être relevés contre le député détenu ou poursuivi ; elle ne statue pas sur le fond de l'affaire, mais exclusivement sur le maintien de l'immunité législative, dont les Assemblées politiques ne sauraient jamais se montrer trop jalouses (1). »

La Chambre n'est liée par aucune formule, pour requérir la suspension d'une poursuite ou d'une détention ; sa résolution peut être rédigée dans les termes suivants : « La Chambre, usant du droit qui lui appartient en vertu de l'article 14, § 2 de la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, requiert la suspension de la poursuite commencée contre M... l'un de ses membres (ou, requiert la suspension de la détention de M.... l'un de ses membres).

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1079, p. 1067.

Dès que la Chambre a ordonné la mise en liberté de l'un de ses membres détenu, notification est faite par le Président de la Chambre au Ministre de l'Intérieur, dans le département duquel est placé le service des prisons ; l'élargissement a lieu sans délai. Le membre qui est détenu et dont l'élargissement n'est pas réclamé par la Chambre est privé de l'indemnité législative ; il a été également établi en pratique que le Président a le droit de se refuser à recevoir une proposition déposée par un membre en état de détention (1).

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, nos 685, 1080 et 1169.

TITRE III

DES EXCEPTIONS A L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

Comme tous les principes établis par le législateur, la règle de l'immunité parlementaire souffre certaines exceptions qui se justifient, soit par ce fait que l'atteinte portée à la loi pénale est trop flagrante pour qu'elle puisse être couverte (ici des deux intérêts en présence, c'est celui de la Société qui l'emporte), — soit par ce fait que la Chambre croit elle-même de sa dignité d'autoriser expressément les poursuites qui lui sont demandées. Nous nous occuperons donc en premier lieu du flagrant délit, et nous verrons ensuite l'exception qui résulte de l'autorisation de poursuites.

CHAPITRE PREMIER

DU FLAGRANT DÉLIT.

L'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 apporte une exception formelle au principe de l'immunité parlementaire, en cas de flagrant délit, exception qui se justifie très aisément. En effet, lorsque le flagrant délit a été constaté, cette possibilité que redoute tant la Constitution, que les poursuites soient mal fondées et vexatoires, devient presque nulle ; il est logique de rendre à la loi criminelle son libre cours. L'arrestation, s'il y a lieu, et les poursuites en matière criminelle et correctionnelle, peuvent se produire sans qu'aucune autorisation de la Chambre soit nécessaire (1).

A cet égard, la disposition de l'article 14 de notre loi constitutionnelle de 1875 est à retenir, lorsqu'on le rapproche du texte des autres Constitutions qui l'ont précédée. Elle apporte une dérogation à l'immunité parlementaire en cas de flagrant délit, aussi bien au point de vue de l'arrestation que de la poursuite ; en d'autres termes elle paraît bien autoriser, lorsqu'un député ou un

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 688.

sénateur a commis un flagrant délit, que ce député soit arrêté sans l'autorisation de la Chambre, et en outre que la poursuite soit poussée contre lui jusqu'au jugement, sans autorisation des Chambres, celles-ci pouvant toujours d'ailleurs, comme on vient de l'établir, requérir la suspension de la détention et des poursuites. Or ce système n'est pas celui qui fut inauguré dans les premières constitutions françaises ; il apparut dans la Charte de 1814 (art. 52), fut conservé dans la Charte amendée de 1830 (art. 44), d'où il passa dans le décret organique du 2 février 1852 (art. 11) ; mais c'était là une innovation, et tout autre était la procédure organisée dans nos précédentes constitutions. Dans ces constitutions, en cas de flagrant délit, le représentant pouvait bien être mis en état d'arrestation, mais l'exception à l'immunité parlementaire s'arrêtait là ; pour maintenir cette arrestation, pour intenter contre le représentant arrêté une procédure criminelle ou correctionnelle, il fallait de toute nécessité l'autorisation de la Chambre qui reprenait ainsi toute l'étendue de ses prérogatives parlementaires. Telle était la disposition de la déclaration de l'Assemblée Nationale du 26 juin 1790, des Constitutions de 1791, de 1793, de l'an III, de l'acte additionnel de 1815 ; la Constitution du 4 novembre 1848 était on ne peut plus formelle dans son article 37 : « En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'Assemblée qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. »

Cette disposition de l'article 37 de la Constitution de 1848 donna même lieu à des explications particulièrement intéressantes dans la séance du 4 octobre 1848. Elle fut introduite sur un amendement de M. Flandin qui la justifiait en ces termes : « Citoyens, vous savez tous combien la définition légale des mots *flagrant délit* est vague. La loi dit en effet que le flagrant délit, c'est le délit ou le crime qui se commet ou vient d'être commis. La Charte de 1814 contenait à peu près en termes identiques la disposition qui nous est donnée aujourd'hui, avec le même vague... Je demande, si le représentant du peuple venait à être arrêté immédiatement en cas de flagrant délit, que les faits constitutifs du flagrant délit fussent portés à la connaissance de l'Assemblée Nationale, qui alors se prononcerait. C'est ce que j'exprime en disant que le flagrant délit serait immédiatement déféré à l'Assemblée. Il ne faut pas qu'un jour puisse s'écouler en effet entre l'arrestation d'un représentant du peuple et la connaissance du fait de l'arrestation. » Ces observations furent appuyées par M. Dupin, membre de la commission, et l'amendement de M. Flandin voté, après une première épreuve déclarée douteuse (1).

Le système de l'article 14 est donc moins libéral que celui accepté par la plupart de nos constitutions et qui formait, peut-on dire, le droit commun de nos constitutions ; aussi ne faut-il pas s'étonner si, en présence

(1) *Moniteur* du 5 octobre 1848, p. 2713.

du texte pourtant si précis de l'article 14, on ait tenté de revenir à ce droit commun de nos constitutions, plus respectueux des prérogatives parlementaires.

Cette interprétation s'est fait jour à plusieurs reprises et de façon très nette dans la pratique parlementaire de la Chambre des députés. En 1889, le 9 juin, deux députés furent arrêtés à Angoulême à la suite d'une scène tumultueuse dans la rue, et la poursuite fut immédiatement intentée devant le Tribunal. Le 11 juillet 1889, le gouvernement fut interpellé « sur la violation de la loi et de la constitution commise par les agents du pouvoir » ; au cours du débat, le ministre de l'intérieur déclara que l'immunité parlementaire était entièrement suspendue en cas de flagrant délit, aussi bien au point de vue de l'arrestation que de la poursuite ; cette opinion souleva de nombreuses protestations sur les bancs de la Chambre et la discussion devint même si houleuse que la Chambre dut lever la séance sans que la question de principe fût examinée au point de vue juridique (1).

De même en 1892, le Président de la Chambre des Députés, M. Floquet, donnait à cette doctrine une forme très nette et très catégorique en disant : « Je ne peux pas laisser émettre à la tribune cette théorie que le flagrant délit permet de commencer des poursuites contre un membre du Parlement sans l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie. Le flagrant délit permet

(1) Séance de la Chambre des députés du 11 juillet 1889, (*J. O.*, Chambre *in extenso*, du 12 juil.).

l'arrestation ; mais, cette arrestation opérée, une autorisation est nécessaire pour que des poursuites puissent être exercées (1).

Quelque temps après, en 1894, à l'occasion des poursuites intentées contre un député, M. Toussaint, arrêté en flagrant délit, M. Millerand s'emparait de cette déclaration de M. Floquet pour en faire le fond même de son rapport ; il rappelait ses paroles et il ajoutait : « Les principes invoqués par M. le Président Floquet sont ceux qui sont inscrits à toutes les pages de nos constitutions... Sous l'Empire même, ils étaient rappelés et confirmés dans un rapport au Sénat par M. le premier Président Barthe. Le législateur de 1875 aurait-il donc entendu faire une innovation et rompre sur ce point avec les traditions d'un siècle ?... C'est le contraire qui est la vérité... Si d'ailleurs un doute pouvait subsister, une considération suffirait à le lever. La solution la meilleure n'est-elle pas celle qui concilie avec les nécessités de l'ordre public le respect des prérogatives qui n'ont point été instituées pour nos personnes, mais par une haute vue d'intérêt général ? Eh bien ! en même temps qu'elle donne au pouvoir exécutif toute garantie désirable par le droit d'arrestation, en cas de flagrant délit notre interprétation met à l'abri de toute entreprise arbitraire la représentation nationale dont l'autorisation est en tout cas nécessaire à la poursuite d'un de ses membres » (2).

(1) Ch. des députés, séance du 28 février 1892.

(2) Séance de la Chambre des députés du 8 mai 1894.

M. Eug. Pierre paraît approuver cette pratique parlementaire. « Du texte de l'article 14, dit-il, on peut inférer qu'en cas d'arrestation pour flagrant délit, c'est à la Chambre à user de son droit et non point au ministère public à demander une autorisation. Mais comment la Chambre serait-elle en mesure d'user de son droit si le gouvernement ne venait pas avertir qu'un de ses membres a été arrêté en flagrant délit ? Il semble que, s'il n'y a pas obligation constitutionnelle pour le ministre de la justice de solliciter la levée de l'immunité, il y a au moins obligation morale d'informer l'assemblée des faits, afin que celle-ci puisse prendre telles décisions qu'elle juge nécessaires (1) ».

Mais la majorité des auteurs estiment, à bon droit, croyons-nous, que pareille interprétation de l'article 14 est insoutenable. En rédigeant l'article 14, en effet, les auteurs de la Constitution ont en pleine connaissance de cause choisi entre deux systèmes différents, car la règle traditionnelle figurait dans le projet de Constitution déposé par M. Dufaure en 1873 sous la forme suivante donnée à l'article 13 : « Les sénateurs et représentants ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que la Chambre dont ils font partie a autorisé la poursuite. » En outre, le texte même de l'article 14 est formel : la restriction « sauf en cas de flagrant délit » est placée à

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1071, p. 1061.

la fin de l'article, après la mention de l'autorisation de la Chambre exigée en principe ; elle modifie tout ce qui précède et se rapporte non seulement à l'arrestation, mais aussi aux poursuites. D'ailleurs la crainte que l'on exprime, qu'une atteinte pourrait être portée aux prérogatives de la Chambre, est bien vaine. La Chambre reste, nous l'avons vu, libre de requérir la suspension de la détention d'un de ses membres, même en cas de flagrant délit ; elle peut par là manifester d'une façon non équivoque sa volonté de ne pas voir continuer les poursuites et le ministère ne manquera pas de s'incliner devant ce vote significatif. La Chambre, d'autre part, n'ignorera jamais, avec la presse, l'arrestation d'un de ses membres ; les amis de celui-ci pourront porter la question à la tribune et de toute façon la Chambre sera saisie et pourra statuer (1).

Telle paraît bien être également l'opinion de la jurisprudence, ainsi que cela résulte des incidents qui précédèrent une poursuite intentée en 1883 contre M. de Baudry d'Asson, et de l'arrêt de la Cour de Poitiers intervenu dans l'affaire, le 1^{er} juillet 1883 (2).

La question fut également posée devant le Tribunal correctionnel de la Seine dans l'affaire Laisant-Constant, le 24 février 1892, dans les réquisitions du ministère public en ces termes : « Le requérant, disait-il, n'a point obtenu l'autorisation du Sénat, mais il émet

(1) En ce sens Esmein, *op. cit.*, p. 688 ; Laborde, *op. cit.*, n° 699.

(2) Journal *Le Temps* du 2 juillet.

la prétention de s'en passer sous le prétexte d'un flagrant délit dont l'effet, selon lui, serait de suspendre toute inviolabilité parlementaire. » Mais le Tribunal n'aborda point la question : « Attendu, dit-il, qu'en cet état il est sans intérêt, au point de vue de la solution de la question soumise au tribunal, de rechercher si, même au cas où l'arrestation aurait immédiatement suivi le délit, l'autorisation de l'Assemblée à laquelle appartient le prévenu ne devrait pas être demandée avant le jugement... (1). »

Toutefois l'opinion contraire paraît triompher dans la pratique du Parquet général de la Seine, qui adopte une solution conforme aux tendances de la Chambre. C'est ainsi que, le 30 mars 1887, une altercation se produisit, dans l'un des salons voisins de la salle des séances de la Chambre des Députés, entre deux députés, MM. de Douville-Maillefeu et Sans-Leroy ; elle fut suivie de voies de fait. L'incident fut porté sans désenparer à la connaissance du parquet général de la Seine, par le Président de la Chambre, M. Floquet ; on était bien dans une hypothèse de flagrant délit ; néanmoins, le 2 avril 1887, le ministère public saisit la Chambre d'une demande en autorisation de poursuites, qui fut d'ailleurs repoussée (2).

Dix ans plus tard, les mêmes errements étaient suivis dans une circonstance identique : à la séance du

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1072, p. 1064.

(2) Chambre des Députés, séance du 2 avril 1887.

22 janvier 1898, une altercation suivie de voies de fait eut lieu à la Chambre des Députés entre MM. Gérault-Richard et de Bernis ; bien que le procureur général de la Cour de Paris eût été avisé de suite de cet incident par M. Brisson, Président de la Chambre, il ne crut pas pouvoir suivre la procédure du flagrant délit, et demanda à la Chambre une autorisation de poursuites, qui fut d'ailleurs refusée le 31 janvier suivant, sur le rapport de M. Maurice Faure.

Encore, le 24 février 1899, à la suite de la tentative de MM. Paul Déroulède et Marcel Habert, le Procureur général de la Cour de Paris saisissait la Chambre d'une demande de poursuites, bien que le délit fut flagrant et que ces deux députés fussent arrêtés (1).

L'expression de flagrant délit doit être prise ici dans son sens précis et étroit ; elle doit s'entendre, en cette matière seulement, du délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre ; c'est le flagrant délit au sens strict du mot, tel que le définit l'article 41, § 1, du Code d'instruction criminelle. On ne saurait donc y joindre les hypothèses qui sont assimilées au flagrant délit par les articles 41, § 2, 46 et 106 du Code d'instruction criminelle, qui ne sont pas des flagrants délits à proprement parler, et qui ne sont réputés tels qu'en vertu d'une fiction de la loi (2).

(1) Chambre des députés, séance du 24 février 1899.

(2) V. en ce sens Esmein, *op. cit.*, p. 689 ; Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1071, p. 1061 ; Laborde, *Traité de droit criminel*, 2^e éd., n° 699.

C'est en ce sens d'ailleurs que s'est prononcée la jurisprudence dans une affaire qui eut un grand retentissement. Le 19 janvier 1892, à la suite d'une séance très violente, le Ministre de l'Intérieur, M. Constans, se livra à des voies de fait contre un député, M. Laur ; le délit, commis en séance, fut enregistré au procès-verbal et dans les comptes rendus, mais le Président de la Chambre, M. Floquet, n'en informa pas le Procureur général du Parquet de Paris, et le Parquet n'ouvrit aucune instruction. Après un mois d'attente, M. Laur se décida à saisir la justice, et il cita directement le Ministre de l'Intérieur devant le Tribunal correctionnel de la Seine, qui lui donna jour, sous la réserve de rapporter l'autorisation du Sénat, dont le Ministre faisait partie. Le 24 février 1892, l'affaire fut appelée : le ministère public requit la nullité de la citation en invoquant l'immunité parlementaire. L'avocat de la partie civile, M. Andrieux, répliqua en disant que l'immunité n'existait pas puisqu'on se trouvait en présence d'un cas de flagrant délit. Mais le tribunal correctionnel, estimant qu'on ne pouvait considérer comme flagrant un délit dont la justice n'avait été saisie que un mois après sa perpétration, repoussa la thèse de la partie civile, et admettant les conclusions du ministère public, prononça la nullité de la citation par les motifs suivants : « Attendu que Constans est sénateur ; que le Sénat est en session ; que le demandeur ne justifie pas s'être pourvu de l'autorisation exigée par cet article ; qu'il soutient

vainement qu'il s'agissait d'un flagrant délit ; qu'en effet aux termes de l'article 44 du Code d'instruction criminelle, le flagrant délit est celui qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre, ou dont l'auteur est poursuivi par la clameur publique ; que la citation étant du 20 février, tandis que le délit remonterait au 19 janvier cette disposition ne saurait être invoquée utilement par Laur, ladite citation n'ayant d'ailleurs été précédée d'aucun acte de poursuites exercées à une époque assez rapprochée du délit pour que celui-ci pût encore être considéré comme flagrant ; que la plainte déposée par Laur ne saurait être assimilée à un acte de poursuites... (1). »

Mais si l'existence du flagrant délit est nécessaire pour permettre de procéder sans l'autorisation de la Chambre, elle est d'autre part suffisante. En 1894, lors des poursuites intentées contre le député Toussaint, arrêté en flagrant délit, le gouvernement motivait la demande en autorisation de poursuites qu'il avait déposée sur le bureau de la Chambre, sur ce fait qu'elle était nécessaire, parce que la procédure instituée par la loi du 20 mai 1863 sur les flagrants délits n'avait pas été suivie devant le Tribunal correctionnel de Saint-Nazaire (2). Le motif n'est que spécieux : un délit est ou non flagrant d'après les circonstances qui l'ont accom-

(1) Tribunal correct. Seine, 24 février 1892.

(2) V. le rapport de M. Millerand, discuté dans la séance de la Chambre des députés, du 8 mai 1894.

pagné et non d'après la procédure qui a été suivie ultérieurement pour sa répression et il conserve son caractère, quelle que soit la procédure qui lui est appliquée ; il est donc indifférent en l'espèce de savoir si les dispositions de la loi de 1863 ont été ou non suivies (1).

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 689.

CHAPITRE II

DES AUTORISATIONS DE POURSUITES.

Le motif même dont le législateur s'est inspiré en édictant l'immunité parlementaire, fixe, avons-nous fait remarquer, à la fois les effets et les conditions de cette immunité, comme aussi ses limites. Ce motif, c'est le désir d'assurer aux représentants la liberté et l'indépendance dont ils ont besoin pour remplir la mission que les électeurs leur confient ; il ne faut pas que des poursuites vexatoires, intervenues de la part du gouvernement ou des particuliers, puissent venir les détourner de cette mission. Mais lorsque le représentant s'est rendu coupable d'une infraction, on ne saurait cependant lui conférer l'inviolabilité ; le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi s'y oppose. Aussi a-t-on permis dans ce cas de poursuivre le représentant, mais à la condition que la Chambre à laquelle celui-ci appartient en donne l'autorisation, c'est-à-dire dise elle-même que les poursuites intentées n'ont rien de vexatoire ni d'attentatoire aux prérogatives du pouvoir législatif. Ce sont les autorisations de poursuites qu'il nous reste à examiner. Nous déterminerons d'abord quel est le sens et la portée de l'autorisation accordée par la Chambre ;

puis, cette question de principe résolue, nous nous demanderons quelle est la procédure suivie dans ces hypothèses, question réglementaire qui soulève des difficultés théoriques moins graves.

§ 1^{er}. — Sens et portée de l'autorisation de poursuites.

Lorsqu'une demande en autorisation de poursuites est adressée à la Chambre, quelle doit être l'attitude de celle-ci en présence de cette demande ? Doit-elle examiner le fond même de l'affaire, la trancher par avance ; ou au contraire doit-elle se borner à regarder si cette demande ne porte pas atteinte à ses prérogatives, c'est-à-dire si elle ne constitue pas une procédure vexatoire ou, encore, entreprise, directement ou indirectement, par le pouvoir exécutif contre un adversaire gênant, pour se débarrasser de lui ? — A pareille question, la réponse ne peut guère sembler douteuse et le principe essentiel de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire dicte de suite la solution. Aussi tous les auteurs sont-ils d'accord pour enseigner que la Chambre n'a pas à se faire juge du fond de l'affaire, c'est-à-dire si le député est innocent ou coupable ; pareille prétention serait des plus dangereuses, et la Chambre paraîtrait vouloir dicter au tribunal la solution à intervenir. Elle doit se borner à examiner si la poursuite est normale, ou si elle est dictée par la passion politique pour enlever au député son mandat. Mais elle n'a aucune approbation à donner à la poursuite, aucune opinion à émettre sur la

culpabilité. Autorise-t-elle les poursuites, elle n'entend pas dire que le député est coupable, mais seulement qu'il n'existe aucun motif politique pour s'opposer à la poursuite ; refuse-t-elle l'autorisation, cela ne signifie pas que le député soit innocent ; cela atteste seulement que la Chambre reconnaît dans la poursuite l'existence de passions politiques (1).

Ce fait, que l'autorisation de poursuites ne saurait créer aucun préjugé défavorable au député ou au sénateur, a été souvent affirmé à la tribune. En 1897, dans la demande en poursuites déposée contre trois députés, MM. Naquet, Maret et Antide Boyer, à la suite des affaires dites du Panama, le rapporteur, M. Lemoigne, disait : « Cette demande ne constitue aucun préjugé contre les députés désignés. En l'accueillant favorablement, la Chambre donnera seulement une nouvelle preuve de la volonté qui l'anime de rechercher par tous les moyens légaux la vérité (2). » Au Sénat, le rapporteur, M. Chaumié, nommé pour examiner la demande dirigée contre M. Levrey, à propos de la même affaire, tenait le même langage : « Cette demande, pas plus que l'autorisation qui pourrait être accordée par le Sénat, il convient de le proclamer hautement, ne crée, ne doit

(1) En ce sens, Esmein, *op. cit.*, p. 688 ; Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1101, p. 1086 ; Chassan, *Traité des délits de la parole*, t. I, n° 61 ; Millierand dans son rapport à la Chambre des députés, le 28 octobre 1892. V. dans le traité de M. Eug. Pierre, *loc. cit.*, note, l'énumération des demandes de poursuites adressées à la Chambre de 1870 à 1892.

(2) Chambre des députés, séance du 29 mars 1897.

et ne peut créer, à l'encontre du sénateur désigné, aucun préjugé (1).

Ces principes, qui résultent si nettement des lois générales qui règlent la matière, ont été observés d'une façon assez exacte, aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat, jusqu'en 1880 ; mais à partir de cette époque, un revirement, que l'on ne peut que regretter, paraît se faire sentir dans la pratique parlementaire, du moins à la Chambre des députés. Il est certain, en effet, que les membres d'une commission chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites ont à se défendre soigneusement contre une tendance, naturelle d'ailleurs, à juger de la culpabilité ou du degré de gravité des faits dont il s'agit. Ce sont des hommes politiques qui prononcent sur une demande du ministère public ; la majorité doit se décider contre un de ses membres ou contre un membre de la minorité ; de même si la démarche émane d'un particulier, ami ou ennemi du Gouvernement, il y a les mêmes abus d'autorité à craindre de la part de la Chambre. Les garanties parlementaires, en allant au fond des choses, se traduisent en définitive par des privilèges personnels ; les législateurs ont la tentation de se mettre en dehors du droit commun, ce qui est d'ailleurs une tendance bien humaine, de penser que la poursuite hors session est une atteinte à la souveraineté nationale. Donc, par

(1) Sénat, séance du 30 mars 1897.

esprit de corps, on refusera les autorisations demandées, ou on ne les accordera qu'après un examen du fond, lorsque l'infraction sera si grave que le refus pourrait paraître aux yeux du public une véritable impunité assurée au député ou au sénateur.

Cette tendance, disions-nous, se manifeste à partir de 1880, du moins en ce qui concerne la Chambre des députés. Jusqu'alors, en effet, il résulte des discussions qui eurent lieu à la Chambre qu'on s'en tenait à ce qui constitue les véritables principes en la matière : à savoir que la Chambre n'a pas à connaître du fond de l'affaire, à examiner le plus ou le moins de gravité de l'inculpation.

C'est ainsi que, dans la séance du Corps législatif du 3 avril 1854, M. Langlais disait : « On doit rechercher seulement si la demande est loyale, sincère, si elle n'est pas un prétexte pour enlever un député à son siège. Telle est la mission de la commission et ses investigations, à ce point de vue, sont comme un premier degré d'instruction. Puis la Chambre décide. Quand elle est convaincue que la poursuite est loyale, et ne sert pas à déguiser une pensée de persécution, elle accorde l'autorisation, ce qui ne signifie nullement qu'elle reconnaisse ou présume l'existence du délit, mais qui a pour effet de rendre à la justice sa liberté d'action. Si au contraire la poursuite ne paraît pas sincère, la Chambre refusera l'autorisation, ce qui veut dire qu'en présence, non de la justice, mais des passions politiques, elle entend que son indépendance soit respectée. »

M. Claude (de Meurthe-et-Moselle) disait également, dans le rapport présenté à l'Assemblée nationale, le 21 décembre 1872, au nom de la commission saisie d'un réquisitoire du procureur général près la Cour d'appel d'Angers, contre M. Carré-Kérisouët pour fait de duel :

« Votre commission a décidé que si la poursuite dirigée contre M. Carré-Kérisouët était entièrement étrangère à la politique et à ses fonctions de député, si elle n'était pas un prétexte pour enlever notre collègue à l'exercice de son mandat, elle devrait être autorisée par vous... Hommes politiques, n'examinons la poursuite qu'au point de vue purement politique. Protecteurs de l'indépendance de notre collègue, demandons-nous si cette poursuite n'est pas un prétexte pour l'entraver dans l'exercice de son mandat de député, si elle n'est pas une atteinte indirecte à l'inviolabilité qui lui est garantie par toutes nos constitutions, pour tous les actes relatifs à ses fonctions. Un corps politique peut toujours se livrer à cet examen, sans s'immiscer dans des questions de droit criminel, sans s'embarrasser dans une instruction dangereuse des faits incriminés et sans empiéter sur les droits des pouvoirs judiciaires. »

Le 18 juin 1873, à la Chambre des députés, le rapporteur, au nom de la Commission chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites formée contre M. Ranc, s'exprimait ainsi : « Une commission saisie d'une demande de poursuites n'a point d'instruction judiciaire à faire ; sa mission n'est pas de se livrer

à l'examen des charges qui peuvent peser sur le futur inculpé, mais simplement de rechercher si la poursuite est commandée par des intérêts supérieurs devant lesquels l'inviolabilité doit fléchir. »

De même encore, en 1877, le 16 mars, on examinait, à la Chambre des députés, à l'occasion d'une demande en autorisation de poursuites dirigée contre M. de Cassagnac, la question de savoir si les délits qui étaient multiples devaient faire l'objet d'une division de vote. M. Gambetta s'opposait à la division du vote, parce qu'il y voyait une manière indirecte d'examiner les délits incriminés « Prenez-garde, disait-il, ne faites pas une incursion dans le domaine du juge. Vous n'êtes pas des juges. Vous appréciez des faits et non des qualifications. Si, comme le propose votre très honoré et très autorisé président, on mettait successivement aux voix les diverses qualifications juridiques énumérées une à une dans le réquisitoire, qu'est-ce que vous feriez ? Vous définiriez des délits, donc vous diriez qu'ils existent. Je dis qu'il y aurait quelque chose de très grave à créer ainsi l'immixtion du pouvoir parlementaire dans l'action du pouvoir judiciaire. » — Le Président de la Chambre, M. Grévy, concluait en disant : « Qu'est-ce que la Chambre des députés a à faire ? Elle n'a pas, selon moi, à examiner le délit en lui-même. Elle n'a pas à examiner le fondement des poursuites. C'est l'affaire de la justice. Elle a à examiner si sous cette poursuite ne se cache pas l'intention d'enlever à son mandat, au point de vue politi-

que et dans un intérêt politique, un des membres de la Chambre » (1).

Mais dès 1880, une tendance nouvelle paraît se faire jour à la Chambre des députés ; on paraît vouloir exiger plus, pour accorder l'autorisation de poursuites : on demande des faits graves ; on prétend connaître du fond même de la demande. — Cette tendance se manifeste pour la première fois dans un rapport de M. Trarieux, député, déposé par lui sur le bureau de la Chambre, le 7 juin 1880. « D'après les uns, disait-il, l'inviolabilité serait surtout destinée à nous défendre contre ces poursuites dont l'animosité politique paraîtrait le mobile ; et par suite, chaque fois qu'il y aurait des éléments sérieux d'accusation, si d'ailleurs les faits incriminés présentaient une gravité réelle et s'il était impossible de mettre en doute la sincérité d'une demande en autorisation de poursuivre, cette autorisation devrait être accordée. D'après les autres, l'inviolabilité est établie, non pas seulement pour protéger notre indépendance contre des entreprises hostiles ; mais encore plus peut-être pour garantir, au profit de la chose publique, l'exercice de notre mandat. Attachée à la fonction et non à la personne, elle a pour but l'intérêt de tous ; pour départ, le respect de nos attributions sociales ; pour limite, les nécessités politiques. Il ne suffit pas dès lors qu'une demande de poursuites revête des dehors

(1) Ch. des députés, séance du 16 mars 1877.

sérieux et que sa bonne foi ne puisse être suspectée, pour qu'il y soit fait droit ; il faut en outre qu'elle implique l'indiscutable nécessité d'une répression et l'obligation impérieuse d'y sacrifier l'intégrité de la représentation nationale. » Il est vrai qu'en séance, lors de la discussion, le 10 juin 1880, ces conclusions furent combattues par M. Arthur Leroy, qui rappela à la Chambre que l'examen auquel elle doit se livrer est purement politique, et qui obtint gain de cause en faisant voter l'autorisation demandée contre l'avis du rapporteur ; mais l'atteinte n'en était pas moins portée aux principes, et la brèche qui venait d'être faite allait être bientôt encore élargie.

Quelque temps après, dans la séance de la Chambre des députés du 9 avril 1881, M. Deluns-Montaud affirmait à la tribune, que la Chambre « avait le droit de discuter les termes d'une citation et la pertinence des faits allégués ».

Encore, dans la séance du 18 juin 1884, M. Gatinneau, rapporteur de la commission chargée d'examiner la demande en autorisation de poursuites, intentée par un actionnaire de l'*Union Nationale* pour infraction à la loi de 1867 sur les sociétés, contre deux députés, MM. Vieille et Bouchet, membres du Conseil d'administration, disait : « Votre commission a examiné les pièces produites ; elle n'a trouvé aucune pièce probante parmi elles. Elle a examiné la citation en police correctionnelle qui contient l'énumération de tous les griefs

des plaignants. Aucun de ces griefs n'est rattaché d'une façon spéciale à nos collègues, de sorte qu'en acceptant comme établies toutes les allégations des plaignants, il aurait été impossible d'y trouver les éléments d'une responsabilité pénale contre nos collègues. » Au même instant, M. Goblet s'écriait : « Vous n'avez pas à juger l'affaire » et M. Margaine : « Vous n'êtes pas un tribunal. » Un député, M. Jolibois, attaqua l'esprit du rapport. « Quand il s'agit d'affaires civiles ou commerciales, nous ne devons pas nous ériger en juges. Nous ne pouvons ici nous transformer en un tribunal civil ni de commerce. Il importe de laisser à ceux qui intentent des procès civils ou commerciaux la liberté de poursuivre les députés qui, sous leur responsabilité, sont entrés dans des affaires financières plus ou moins régulières et plus ou moins bonnes. Il y a pourtant une exception : si, dans la demande, il y a apparence que le demandeur en autorisation de poursuites exerce une intimidation et dirige un chantage non pas contre le député agissant comme personne civile, mais contre le député agissant comme personne politique, je dis qu'il faut encore dans ce cas refuser l'autorisation sollicitée. Or, qu'a dit le rapporteur ? « Je ne trouve aucune pièce probante. » Oh ! Messieurs, prenons-y garde. Si on ajoute foi à une semblable énonciation, mais les malheureux qui vont plaider auront déjà contre eux la décision de la Chambre, non seulement parce que la Chambre aura refusé les poursuites, mais parce qu'elle les aura

rejetées par le motif qu'il n'y a aucune pièce probante. »

Un autre rapporteur, M. Peulevey, au nom de la commission chargée d'examiner la demande en autorisation de poursuites formée contre M. Mauger, administrateur de la Société financière franco-algérienne, par un autre administrateur, pour diffamation, lisait à la Chambre des députés, le 27 mars 1885, les lignes suivantes : « Votre commission croit devoir se borner à rappeler les principes qui ont constamment servi de base à nos résolutions en pareille matière. Un intérêt d'un ordre supérieur, des faits établis, des circonstances graves peuvent seuls permettre de livrer au pouvoir judiciaire, ou plutôt à la passion de ses adversaires, la liberté et l'honneur d'un membre du Parlement. Il n'apparaît pas que l'affaire actuelle puisse motiver une pareille résolution. Aussi votre commission, à l'unanimité, vous propose-t-elle de ne pas autoriser les poursuites. »

Au nom des vrais principes, que M. Peulevey citait et méconnaissait, M. Jolibois répondit : « Laissez les choses en parfait état d'égalité, et quand c'est devant les tribunaux qu'on discutera sur le point de savoir si celui qui a répondu (M. Mauger) aux imputations dirigées contre lui a dépassé la limite de son droit de défense, c'est alors qu'on discutera cette question qui intéresse l'ordre public : Le diffamé a-t-il le droit d'égaliser dans sa réponse et même de dépasser en acrimonie, en injures, en diffamation, les termes dont on s'est servi envers et contre lui ?... Encore une fois, il s'agit

d'un procès de droit commun, dans lequel nous ne voyons surgir la politique ni de près ni de loin. Nous n'avons pas à nous prononcer. Vous entrez dans une mauvaise voie si, sans faire de distinction entre les faits politiques et les faits privés, vous empêchez toute poursuite contre un député. Ce n'est pas une inviolabilité que vous ferez respecter, c'est un privilège que vous créerez. Vous semblerez vous prononcer contre des demandes qui peuvent être injustes, qui le plus souvent sont injustes, mais qui ne constituent pas moins l'exercice d'un droit que la loi permet, qu'elle autorise et que les tribunaux ordinaires seuls doivent juger.

« Il ne faut pas qu'on puisse dire qu'un député poursuivi pour une affaire particulière n'ayant aucun trait à la politique, n'ayant aucun rapport avec le mandat législatif, poursuivi en vertu des lois ordinaires, conformément à la procédure ordinaire, devant les tribunaux de droit commun, jouisse du privilège qui résulte de l'inviolabilité parlementaire et qu'il soit protégé par elle, non comme député, mais comme simple particulier. » M. le baron des Rotours défendait la même opinion : « Ce qui me paraît insoutenable, disait-il, c'est qu'il nous appartienne de nous ériger en juges du fond et de décider, par les termes de la résolution soumise à notre vote, ou par les considérants consignés dans le rapport, laquelle des deux parties en cause a tort ou raison. Les Chambres ne sont point des juges, elles ne l'ont jamais été. Le droit de la Chambre des députés

consiste uniquement à examiner s'il n'est point contraire à l'intérêt de la chose publique qu'un député soit, durant la session parlementaire, traduit devant un tribunal... Ce n'est pas la première, fois qu'on tente de nous ériger en juges. L'année dernière, quand des poursuites ont été demandées contre un de nos collègues, l'honorable M. Bouchet, le rapporteur, au nom de la commission, est venu proposer de refuser les poursuites et dans son rapport touchant la question de fond, il ajoutait : « Je ne trouve aucune pièce probante. » L'honorable M. Bouchet a été, dans l'intervalle des sessions, poursuivi et condamné en police correctionnelle et il en est résulté pour la Chambre cette singulière situation, qu'on a pu dire qu'il y avait deux morales : la morale du tribunal correctionnel et la morale de la Chambre, et que des deux, la morale de la Chambre n'était pas la plus sévère. »

Le rapport de M. Blancsubé dans l'affaire Brousse, médecin militaire, demandant l'autorisation de poursuivre un député, M. Amagat, qui l'avait accusé, dans une lettre au Ministre de la Guerre, d'avoir donné au Conseil de révision du Cantal un avis non motivé pour faire exonérer un jeune conscrit du service militaire, montrait encore la même tendance fâcheuse. Il fut discuté à la Chambre le 1^{er} juillet 1886 : « Dans ces circonstances, disait le rapporteur, il a paru à votre commission qu'il n'y avait pas lieu de faire fléchir le principe de la garantie constitutionnelle qui a pour but d'assurer

aux députés le libre exercice des hautes fonctions dont ils sont chargés. Au cours de la dernière législature, la Chambre a refusé d'autoriser les poursuites malgré l'insistance des députés mis en cause. Il fallait, disait le rapport, respecter la loi constitutionnelle qui ne permet pas, sans motif grave, qu'un député soit mis, par la nécessité de sa défense personnelle, dans l'impossibilité de remplir son mandat. »

Le rapport de M. Emmanuel Arène, lu dans la séance de la Chambre des députés du lundi 4 avril 1887, est le dernier mot de cette théorie nouvelle : « La commission, disait-il, nommée pour examiner la demande en autorisation de poursuites contre deux de nos collègues, MM. de Douville-Maillefeu et Sans-Leroy, a été unanime à repousser la demande que M. le Procureur général a dû introduire devant nous. Elle a exprimé l'avis que le principe de l'inviolabilité parlementaire ne devant fléchir que dans le cas d'une gravité exceptionnelle, il n'y avait pas lieu d'accorder l'autorisation demandée. »

Enfin, les deux opinions adverses, touchant le caractère des garanties parlementaires et les règles d'appréciation auxquelles elles doivent être soumises, ont donné lieu à une vive discussion au sein de la Chambre des députés, le 27 novembre 1888. Il s'agissait de la demande en autorisation de poursuites intentées par M. Veil-Picard contre M. Wilson pour diffamation dans son journal *La Petite France*. M. Thévenet combattait l'autorisation : « Je crois pour ma part, disait-il,

que nous devons ne faire céder le principe de l'immunité parlementaire que dans des cas très rigoureusement délimités ; que nous devons nous garder d'admettre notamment les demandes vagues, ne pouvant atteindre qu'un but mal défini, et nous demander quel est le but poursuivi. Le but de M. Veil-Picard étant mal défini, sa demande étant absolument irrégulière, j'estime qu'il est impossible d'autoriser les poursuites. » M. Hérisson répondit : « Je dirai à M. Thévenet, qui considère que l'immunité parlementaire est un principe du droit commun, que le droit commun est l'égalité pour tout le monde, que l'immunité parlementaire n'est qu'un privilège, et que quand on applique cette exception, il ne faut le faire que s'il s'agit d'une poursuite purement vexatoire et faite dans un but manifestement politique. » La Chambre autorisa les poursuites, donnant ainsi raison à la théorie soutenue par M. Hérisson.

Cette tendance s'est encore affirmée d'une façon presque extrême dans la poursuite dirigée en 1894 contre le député, M. Toussaint. La commission entendit le Ministre de la Justice et le Procureur général ; le magistrat qui avait eu, en sa qualité de Procureur de la République, à faire l'instruction, et enfin le député incriminé ; elle pria de plus le Garde des Sceaux de lui communiquer tout le dossier de l'affaire et elle se livra à une véritable instruction. Le rapporteur discutait pied à pied chaque charge apportée par l'accusation, relevait des contradictions entre les témoins, faisait en

un mot l'office de juge d'instruction, d'un juge d'instruction guidé par des passions politiques. Il est vrai que ce rapport fut attaqué à cet égard par M. Goirand, et d'autre part, le Président du Conseil, M. Casimir-Périer, ramenait la question à sa juste proportion en disant : « Il ne s'agit pas en ce moment d'un procès qui se plaide devant un tribunal ; c'est une question politique qui doit être tranchée par une assemblée politique (1). »

Toujours dans le même esprit, le 19 mars 1897, à l'occasion d'une demande dirigée contre M. Castelin, le rapporteur, M. Forni, disait : « L'immunité a pour but d'assurer l'indépendance des membres de l'une et de l'autre Chambre et le libre accomplissement de leur mandat ; elle a été établie dans l'intérêt légitime de la représentation nationale, c'est-à-dire de la nation elle-même ; la Chambre ne saurait donc y renoncer que dans les cas où il s'agirait de poursuites présentant un caractère au moins apparent d'urgence et de gravité, ou soulevant des questions générales et d'ordre public, dont il lui appartiendrait alors d'apprécier l'importance. »

Au Sénat, le principe de la division des pouvoirs législatif et judiciaire paraît avoir été toujours mieux observé et respecté. Dans un rapport qu'il déposait sur le bureau du Sénat, le 19 mai 1883, M. Allou, l'émi-

(1) V. le rapport de M. Millerand discuté à la Chambre dans la séance du 8 mai 1894.

nent avocat, résumait en ces termes les controverses antérieures : « L'idée qui se dégage définitivement, c'est qu'il ne saurait appartenir aux Assemblées d'entrer dans un examen approfondi de la poursuite en elle-même et de procéder à une instruction préliminaire véritable ; il y aurait, dans une semblable épreuve, préparatoire à l'œuvre de la justice, un empiétement sur les droits de la justice elle-même, un conflit redoutable entre l'appréciation parlementaire et l'appréciation ultérieure des tribunaux régulièrement saisis. Il doit suffire d'examiner la nature de la prévention dans les signes extérieurs pour ainsi dire ; que si elle n'avait pas de signification politique, si elle ne se proposait pas d'arracher un représentant du pays à son siège, si elle comportait un examen véritablement juridique, il convient alors de respecter ce grand principe, de l'égalité de tous devant la loi. »

M. Denormandie disait à son tour, dans la séance du Sénat du 16 juin 1884 : « Votre commission a pensé qu'un corps politique peut toujours se livrer à l'examen qui lui est demandé sans s'immiscer dans des questions de droit criminel, sans se livrer à une instruction, qui ne serait pas sans danger, des faits incriminés et sans empiéter sur les droits des pouvoirs judiciaires. En un mot, il y avait simplement lieu de rechercher ici si la poursuite est commandée par des intérêts supérieurs, susceptibles de faire fléchir l'inviolabilité du sénateur. »

Le Sénat poussait même si loin le respect de ces

notions, que la commission par lui nommée, le 20 décembre 1892, avec mission d'examiner les demandes de poursuites relatives aux affaires du Panama, déclara qu'elle n'avait à entendre ni le Procureur général, ni les membres qui pouvaient fournir des explications (1).

De même en 1897, à propos des poursuites dirigées contre M. Levrey, sénateur, au sujet des affaires du Panama, le rapporteur, M. Chaumié, disait : « Votre commission a estimé qu'il ne lui appartenait pas d'aborder l'examen du fond de l'instruction ouverte, qu'elle devait rechercher si la demande qui vous est soumise est loyale et sincère (2). »

Il convient de remarquer que l'autorisation de poursuites accordée par la Chambre est essentiellement limitative, c'est-à-dire qu'elle ne suspend l'inviolabilité qu'à raison des faits particuliers visés dans la demande de poursuites ; une fois livré à la justice, le député ne pourrait être poursuivi pour d'autres griefs que ceux relevés dans l'autorisation, sans un nouveau vote de la Chambre. A cet égard, la demande en autorisation de poursuites a des effets sensiblement analogues à ceux de l'extradition, car il est de principe que l'individu extradé ne peut être jugé, dans le pays auquel l'extradition est accordée, que pour les infractions qui ont été spécialement mentionnées dans la demande d'extradition (3).

(1) V. le rapport de M. Griffe, déposé au Sénat le 21 décembre 1892.

(2) Sénat, séance du 30 mars 1897.

(3) V. sur cette règle Garraud, *Traité de droit pénal*, t. I, n° 175 et les autorités citées en note.

Enfin, il est d'évidence que le droit conféré à une assemblée d'autoriser ou de refuser les poursuites demandées contre ses membres, ne saurait être délégué. Par conséquent, lorsqu'une assemblée unique se trouve représentée, pendant les prorogations, par une Commission de permanence, celle-ci est incompétente pour statuer sur les demandes en autorisation de poursuites qui se produisent ; c'est ce qui a été décidé à l'unanimité par la Commission de permanence de l'Assemblée législative, le 29 août 1850 (1).

§ 2. — Procédure de la demande en autorisation de poursuites.

Les demandes en autorisation de poursuites formées contre un sénateur ou un député, en conformité de l'article 14 de la loi constitutionnelle de 1875, doivent être adressées, sur papier libre, au Président du Sénat ou de la Chambre des députés. Elles peuvent émaner soit du ministère public, soit d'un simple particulier, soit encore d'un député ou d'un sénateur contre un de ses collègues.

Lorsque la demande émane d'un député contre un autre député, il est de règle qu'elle peut être adressée directement au Président de la Chambre, sans être astreinte à la formalité d'un commencement d'instance ;

(1) Au Congrès péruvien, la commission de permanence a le droit d'autoriser les poursuites, mais ce droit lui a été donné par un article formel de la Constitution.

la qualité du requérant est une garantie suffisante pour la Chambre (1).

Lorsque la demande émane du ministère public, l'Assemblée est régulièrement saisie par le réquisitoire du Procureur général, transmis au Président par le Garde des Sceaux. Dans ce cas encore, on n'exige pas, à l'appui de la demande, la preuve d'un commencement d'instruction. Le ministère public ne s'exposerait pas, en effet, à introduire devant l'une des Chambres une demande en poursuites qui ne reposerait pas sur des motifs sérieux ; en pareil cas, le Garde des Sceaux le frapperait de peines disciplinaires, et c'est cette responsabilité qui constitue la garantie de la Chambre.

Mais lorsque la demande est déposée par un simple particulier qui se prétend lésé par le député, la situation n'est plus la même, et il est aujourd'hui un principe incontesté devant les Chambres, c'est que la partie lésée ne peut saisir la Chambre tant qu'elle n'apporte pas la preuve qu'elle a introduit l'instance devant l'autorité judiciaire, et qu'elle n'est arrêtée en son action que par les immunités parlementaires. Par conséquent, si la partie lésée a pris la voie de la plainte, il faut qu'elle justifie que le parquet a, sur cette plainte, mis l'action publique en mouvement. Si elle a choisi la voie de la constitution de partie civile, il est nécessaire qu'elle justifie de cette constitution ; si enfin, ce qui est le cas

(1) Chambre des députés, séance du 4 avril 1881.

le plus fréquent, elle a usé du droit de citation directe, qui lui appartient, devant le tribunal correctionnel ou, en matière de presse, devant la cour d'assises, il faut qu'elle prouve que le parquet a refusé de lui donner jour, à raison de la garantie constitutionnelle. Ce principe qui a été introduit dans nos assemblées politiques, depuis trente ans environ, a pour lui, dit M. Eug. Pierre, la justice et la logique (1).

Si tout particulier pouvait en effet obliger la Chambre à délibérer sur une demande en autorisation de poursuites contre un député ou un sénateur, par cela seul qu'il a rédigé et adressé au Président une lettre, une requête, une demande contenant une série de faits diffamatoires, il appartiendrait au premier venu d'appeler la discussion sur l'honneur et la considération des membres du Parlement. Toute personne, pour exercer une vengeance, ou dans un but de chantage, pourrait porter contre la vie privée des membres de la Chambre les imputations les plus calomnieuses, et il faudrait que, sans autre garantie, sans autre formalité, la Chambre fût saisie de la demande, que ses bureaux fussent appelés à en délibérer et à lui soumettre un rapport, qui serait discuté en séance publique ! Ce serait offrir une tentation à toutes les mauvaises passions. Qu'importerait le succès ou l'insuccès de la demande ? Le diffamateur aurait toujours le bénéfice de sa honteuse spé-

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1090, p. 1076.

culatlon. Si sa demande est repoussée, il a donné à ses calomnies un retentissement qui blessera son ennemi. Si sa demande est accueillie, sur l'insistance même de celui contre lequel elle est dirigée, qui veut se laver publiquement des imputations qu'elle contient, le demandeur gardera en poche cette autorisation pour s'en servir à son heure ou pas du tout, car rien ne l'oblige à user de l'autorisation qu'il a obtenue. De telle sorte que la Chambre, saisie par son Président, aurait délibéré sur des imputations de crime, de délit, portées contre un de ses membres, aurait autorisé le demandeur à poursuivre, et que tout cela pourrait avoir eu lieu sans résultat utile, pratique, et sans même qu'il y eût obligation pour le demandeur de faire vider le débat qu'il s'est fait autoriser à engager.

Cette solution cependant, comme nous le disions, n'a pas toujours été admise, et elle n'est reçue que depuis une trentaine d'années environ dans la pratique du Parlement. De 1830 à 1848, la Chambre des députés fut saisie de 16 demandes en autorisation de poursuites (1) pour des intérêts particuliers ; quatre de ces demandes furent formées sans dépôt préalable de plainte en justice, et la Chambre cependant les discuta en séance publique. De 1848 à 1851, il y eut six demandes en autorisation de poursuites, dont quatre produites sans qu'il fût justifié d'aucune plainte en justice à leur appui (2).

(1) V. l'énumération de ces demandes dans Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1090, p. 1076, note 2.

(2) Demandes contre les représentants Caussidière, Degoussé et Turck,

L'Assemblée les discuta cependant en séance publique.

Mais en 1865, une demande en autorisation de poursuites fut adressée au Président du Corps législatif contre deux députés ; elle n'était accompagnée d'aucune pièce établissant que les plaignants avaient mis ou tenté de mettre en mouvement l'action publique. Le Président demanda alors au secrétaire général de la Présidence une consultation sur le point de savoir s'il n'y avait pas des inconvénients d'ordre public à saisir le Corps législatif de toutes les demandes formées par les particuliers, avant que ceux-ci eussent prouvé la sincérité de leurs intentions en s'adressant à la justice du pays. La note soumise au Président conclut à la nécessité d'un commencement d'instance. Elle indique en même temps les conditions préalables que doit avoir remplies l'auteur de la demande pour que le Président soumette celle-ci au Corps législatif. S'appuyant sur ce qui se passait en matière de demandes en autorisation de poursuites des fonctionnaires devant le Conseil d'Etat, la note indique qu'il lui paraît résulter de la jurisprudence suivie devant le Conseil d'Etat la preuve que le Président du Corps législatif ne peut soumettre à la Chambre aucune demande en autorisation de poursuites présentée par un particulier, qui ne soit précédée d'une plainte, et qu'il y a lieu pour lui d'écarter toute demande de cette nature qui, tant qu'elle n'a pas pour

formées par MM. Ballon, Guéret et Saisset ; demande contre le représentant Taschereau, formée par M. Bonnellier.

base le dépôt préalable d'une plainte devant les autorités compétentes, ne constitue qu'une tentative de diffamation contre un membre des Chambres (1). »

La note du Secrétariat général de la Présidence fut communiquée à M. Sénard, qui lui donna son approbation dans les termes suivants : « Le soussigné est d'avis que les solutions contenues dans la note qui précèdent ne peuvent souffrir aucune difficulté. Il n'a jamais été ni pu être dans la pensée du législateur que le premier individu à qui viendrait la fantaisie d'incriminer un membre d'une Assemblée parlementaire, pût à son gré, sans autre condition qu'une lettre adressée au Président, autoriser l'Assemblée à discuter les imputations contenues dans sa lettre, et délibérer s'il y avait lieu d'autoriser une poursuite. L'article 11 du décret du 2 février 1852, comme l'article 44 de la Charte de 1830, dont il est la reproduction littérale, suppose inévitablement une poursuite préparée, une arrestation imminente, quelque chose enfin qui montre la justice saisie et attendant, pour agir, l'autorisation du Corps législatif. Cela est évident à la simple lecture du texte : « Aucun membre du Corps législatif ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que le Corps législatif a autorisé la poursuite. » Et il n'est pas moins évident que c'est de l'action publique qu'il s'agit,

(1) Voir le texte de cette note rapporté dans Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1090, p. 1077 et suiv.

et que le demandeur en autorisation n'est autre, là, que le Procureur général, s'appuyant sur une instruction pour diriger une poursuite. Mais l'intérêt privé qui peut, par voie de plainte ou par voie de citation directe, provoquer l'action ou l'intervention du ministère public, ne peut-il pas s'adresser directement au Corps législatif pour faire lever l'obstacle qui entrave la répression qu'il a sollicitée ? Il le peut sans aucun doute, mais sous la condition que la justice ait été saisie et qu'il n'y ait réellement, pour le Corps législatif, qu'un obstacle à lever. Il faut que celui qui demande qu'on interrompe les travaux de l'Assemblée, pour l'occuper d'une accusation dirigée contre un de ses membres, apporte autre chose que l'intention d'accuser, et un projet auquel, même après une délibération favorable, il serait libre de donner ou de ne pas donner suite. Il faut qu'il justifie de l'existence légale de l'accusation dont il demande l'examen ; qu'il produise des actes engageant sa responsabilité personnelle et entraînant la nécessité d'une décision judiciaire, c'est-à-dire une plainte déposée au Parquet, ou une citation directe, donnée devant les tribunaux correctionnels. Voilà les conditions que le bon sens indique et en dehors desquelles les dispositions protectrices de la dignité de l'Assemblée deviendraient un instrument de spéculation sur le scandale. C'est à la sagesse du Président qu'est donné le soin de maintenir l'exécution du décret du 2 février 1852, dans les limites que son texte et son esprit ont si nettement

tracées. La jurisprudence constante du Conseil d'État, sur une question identique, lui offre la meilleure formule de la fin de non-recevoir à opposer. »

Conformément aux conclusions de cette note, les signataires de la demande dont le président avait été saisi furent appelés dans le cabinet du Secrétaire général de la Présidence, et il leur fut déclaré que communication ne serait pas donnée au Corps législatif, tant qu'ils n'auraient pas fourni la preuve d'un commencement de poursuites devant la justice ordinaire ; ils renoncèrent à introduire une instance, et leur demande fut considérée comme non avenue. Depuis lors, toutes les Assemblées et toutes les Chambres ont maintenu cette jurisprudence, sans laquelle les immunités accordées aux membres de l'Assemblée seraient illusoires.

Le 13 mars 1868, le Corps législatif fut saisi d'une demande en autorisation de poursuites formée par les représentants de la *Revue des Deux-Mondes*, des *Débats* et de l'*Avenir National*, contre M. le vicomte de Kervéguen. Un commencement de poursuites judiciaires avait précédé cette demande.

Le 31 juillet 1884, M. Mazon, rapporteur de la commission nommée pour examiner la demande en autorisation de poursuites de M. Lacan contre M. Rozières, député, disait : « Aucune pièce, ni une assignation à comparaître devant un tribunal quelconque, ni une plainte au parquet n'est jointe à la demande de M. Lacan. Le demandeur n'a donc en aucune façon

fourni la preuve qu'il ait commencé une instance devant l'autorité judiciaire et que l'action du tribunal soit arrêtée par l'immunité parlementaire. »

M. Blancsubé, en 1886, rappelait la jurisprudence des Assemblées : « Elle a consacré ce principe que la Chambre ne pouvait se considérer comme régulièrement saisie d'une demande en autorisation de poursuites, avant que le demandeur ait introduit une instance devant l'autorité judiciaire et que le tribunal ait déclaré surseoir, à raison de la qualité du député mis en cause. »

En 1888, M. Veil-Picard adressa au Président de la Chambre des députés une demande en autorisation de poursuites contre M. Wilson, pour diffamation dans son journal *La Petite France*. La demande était accompagnée de l'assignation, portant refus de visa par le Procureur de la République, ainsi motivée : « Attendu que M. Wilson est député ; qu'il ne saurait aux termes de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, être poursuivi en cours de session sans l'autorisation de la Chambre des députés, refuse de viser la présente autorisation. » La Chambre autorisa la poursuite (1).

Cependant, mais c'est une pure inadvertance, dans la séance du 31 janvier 1877, une demande en autorisation de poursuites formée pour délit de chasse par un sieur Cresson contre un sénateur, a été communi-

(1) Sur cette même espèce, V. plus haut, p. 135.

quée au Sénat, bien que le requérant n'eût commencé aucune instance. Cette exception est la seule.

Les demandes en autorisation de poursuites sont communiquées à la Chambre par son président. Elles étaient autrefois lues en entier ; aujourd'hui, le Président se borne à déclarer qu'il a reçu une demande en autorisation de poursuites contre un député, sans indiquer ni l'objet de la demande, ni le nom du député mis en cause : on comprend aisément les raisons de convenance qui commandent ce silence. Bien que le Président ne fasse pas connaître le nom du membre contre lequel des poursuites sont demandées, celui-ci peut monter à la tribune dès que la demande a été communiquée et fournir à la Chambre quelques explications (1). Le Président a également le droit de lire à la Chambre, après la communication d'une demande de poursuites, la lettre qui lui a été adressée à ce sujet par le membre de la Chambre mis en cause (2).

Il n'est pas dans les usages de saisir la Chambre des demandes en autorisation de poursuites formées contre des députés absents, lorsque l'absence a été autorisée par un congé ou qu'elle n'est que momentanée. Lorsqu'au cours d'une séance, une demande de poursuites a été déposée contre un membre absent, celui-ci a le

(1) Le 27 mars 1897, à l'occasion de la demande en poursuites déposée contre MM. Antide Boyer, Maret et Naquet, députés, pour concussion, M. Antide Boyer monta à la tribune, dès la demande déposée, pour fournir à la Chambre des explications.

(2) Ch. des députés, séance du 2 avril 1887.

droit de donner quelques explications à l'ouverture de la séance suivante (1).

Lorsque les demandes en autorisation de poursuites se produisent à une époque voisine de la clôture de la session, le Président est dans l'usage de ne pas les communiquer à la Chambre, par cette raison que les députés deviennent, après la clôture de la session judiciaires des tribunaux comme tous les autres citoyens (2). De même, la proximité de la clôture est souvent une raison pour écarter la demande ; ainsi, en 1895, une demande en autorisation déposée contre un député, M. Calvinhac, fut retirée par le Garde des sceaux sous le prétexte que les vacances parlementaires étaient proches, et la Chambre donna raison au Garde des sceaux (3). Toutefois, cette raison n'est pas toujours suffisante ; c'est ainsi qu'au mois de décembre 1892, la Chambre des députés autorisa des poursuites trois jours avant la clôture de la session, et le Sénat, la veille même de cette clôture, dans les affaires du Panama. De même, quand une question de prescription peut être engagée au détriment de la partie poursuivante, avant la clôture de la session, la demande est toujours communiquée, quelle que soit l'époque présumée de la séparation des Chambres (4).

(1) Chambre des députés, séance du 21 décembre 1892.

(2) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1096, p. 1083.

(3) V. l'incident soulevé à ce sujet par M. Viviani dans la séance de la Chambre du 1^{er} juillet 1895.

(4) Chambre des députés, séance du 26 juillet 1884.

Avant de communiquer à la Chambre une demande en poursuites, le président peut en donner connaissance au bureau. Dans la réunion du bureau du 22 mai 1889, le président de la Chambre, M. Gambetta, donna lecture d'une demande en autorisation de poursuites formée par le procureur général de la Cour d'appel de Paris contre un membre de la Chambre, pour délit électoral. Après la lecture du document, un débat s'engagea sur le point de savoir si les poursuites devaient ou non être autorisées. Un membre ayant demandé que le bureau émit un avis, M. Gambetta précisa en ces termes la compétence du bureau : « Lorsqu'un député est menacé dans sa liberté, il est bon que le bureau qui représente toutes les fractions de la Chambre en soit immédiatement averti. Cela ne veut pas dire que le bureau ait le droit de prendre une résolution qui ait un effet extérieur ; mais ce débat préjudiciel intérieur, qui ne peut être suivi d'aucun vote, a cet avantage de prouver que les questions qui touchent aux prérogatives parlementaires ne sont pas traitées à la légère. Il est bon, lorsqu'il s'agit d'un membre appartenant à la minorité, que les députés qui représentent la minorité dans le bureau, puissent raconter à leurs amis ce qui s'est passé dans le sein du bureau, puissent leur dire que tous les éléments de la question ont été sérieusement examinés et que l'immunité parlementaire n'a pas été traitée comme une affaire de mur mitoyen. Quant à mettre une question aux voix, le président ne peut le faire, parce

que le bureau est incompétent pour statuer. Le bureau examine officieusement l'affaire avant qu'elle paraisse devant la Chambre, il ne délibère pas et n'a aucun droit pour délibérer en cette matière. C'est par déférence pour le caractère dont un député est revêtu par le suffrage de ses concitoyens que le président a voulu mettre le bureau au courant des faits qui seront tout à l'heure portés devant l'Assemblée. Mais le bureau n'a pas qualité pour se prononcer ; il est même désirable que les opinions émises par chacun de ses membres ne soient pas rendues publiques. Ce qu'il est bon de faire connaître dans la Chambre et au dehors, c'est qu'au lieu de porter brusquement le réquisitoire à la séance, le président l'a communiqué avec toutes les pièces du dossier aux membres du bureau et préparé ainsi un examen plus mûr, plus approfondi, de la part de la Chambre. Les membres du bureau pourront, en effet, porter dans les divers groupes auxquels ils appartiennent leur impression personnelle, et faciliter ainsi la nomination d'une commission éclairée. »

Les demandes en autorisation sont imprimées et distribuées, comme tous les documents parlementaires ; la citation est ordinairement jointe au rapport, comme annexe.

Après la distribution, les demandes en autorisation sont soumises à l'examen des bureaux. En cas d'urgence, les bureaux peuvent se réunir avant la distribution, immédiatement après la communication de la demande

à la Chambre. Dans ce cas, la séance est suspendue jusqu'à ce que les bureaux se soient séparés ; on peut même attendre, pour reprendre la séance, que la commission, convoquée sans délai, soit en mesure de faire son rapport (1). Cette faculté n'existe pas au Sénat, dont l'article 88 du règlement décide que les dispositions applicables en cas d'urgence ne s'étendent pas aux rapports des commissions chargées d'examiner des demandes de poursuites contre les membres du Sénat.

Cependant dans la séance du 2 avril 1887, M. Paul de Cassagnac a soutenu cette thèse qu'il n'était pas bon de lever l'inviolabilité parlementaire sans examen préalable dans les bureaux : « Messieurs, la Chambre à mon occasion, comme à l'occasion de demandes en autorisation de poursuites plus récentes, a toujours suivi la même procédure, procédure que je désire voir continuer, car elle est la garantie de notre droit et de notre liberté. La Chambre a voulu toujours que les demandes en autorisation de poursuites fussent renvoyées dans les bureaux où une commission était nommée. Quelles sont les raisons de procédure ? Ce sont des raisons de garanties. Il est incontestable qu'il peut arriver à chaque instant qu'un délit soit commis par un député et que ce délit excite contre lui, de la part de la Chambre, un

(1) C'est ce qui a eu lieu à la Chambre des députés dans la séance du 27 mars 1897, à l'occasion de la demande de poursuites pour concussion déposée contre MM. Antide Boyer, Maret et Naquet, et dans la séance du 24 février 1899, pour la demande en poursuites dirigée contre MM. Paul Déroulède et Marcel Habert.

certain sentiment d'animosité et de colère. Mais il n'est pas admissible qu'un député puisse être livré, à la suite d'un entraînement passionné de l'Assemblée. Je demande qu'il ne soit pas fait d'exception pour M. de Douville-Maillefeu. Je demande à la Chambre de vouloir bien maintenir son ancienne procédure, qui est la bonne, qui est la seule par laquelle notre inviolabilité soit protégée. » Le Président ajoute : « Messieurs, j'ai déclaré, conformément au règlement, que la demande serait imprimée, distribuée et renvoyée à l'examen des bureaux ».

Les résolutions relatives aux demandes sont dispensées de la formalité du passage aux articles et de celle de deux délibérations. « Elles sont, dit M. Eug. Pierre, d'une nature telle qu'elles doivent être vidées en un seul vote. On ne comprendrait pas que la Chambre autorisât une demande en première délibération et la rejetât en seconde ; on ne comprendrait pas davantage, en pareille matière, qu'après avoir ordonné le passage aux articles, la Chambre repoussât l'article lui-même (1).

La Commission nommée a l'habitude de réclamer au garde des sceaux, et d'exiger au besoin, la production de tous dossiers, pièces judiciaires ou extra-judiciaires, de nature à l'éclairer. Cette jurisprudence est fixée depuis un incident à la séance de la Chambre des députés

(1) Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1100, p. 1085.

du 23 décembre 1831, à propos d'une demande de poursuites formée contre M. Casimir-Périer, Président du Conseil, à raison de l'expulsion des trappistes de la Meilleraye (1). — Le 27 mars 1897, lorsque fut déposée à la Chambre la demande de poursuites, pour faits de concussion, dirigée contre MM. Antide Boyer, Maret et Naquet, un débat très tumultueux eut lieu parce que le garde des sceaux ne put communiquer de suite à la commission, qui les réclamait, les pièces relatives à cette procédure, enfermées dans une armoire dont le greffier, alors absent, avait seul la clef.

En matière d'autorisation de poursuites, on met aux voix les conclusions de la commission, même quand celles-ci sont négatives, c'est-à-dire concluent au rejet de la demande soumise à l'Assemblée. Le membre contre lequel des poursuites ont été demandées peut obtenir la parole avant le vote de la Chambre, lors même que la Commission saisie aurait conclu au rejet de la demande.

Lorsqu'une Chambre délibère sur les conclusions d'une commission, saisie d'une demande en autorisations de poursuites, une motion préjudicielle, tendant à prescrire un supplément d'information, peut être présentée. Elle a la priorité sur les conclusions de la commission. En matière d'autorisation de poursuites, l'ajournement indéfini ne peut être mis au voix ; cela ressem-

(1) V. cet incident dans Eug. Pierre, *op. cit.*, n° 1103, p. 1089 et suiv.

blerait à un déni de justice ; il faut statuer sur une date fixe. Mais, sous cette réserve, on peut présenter des amendements sur les projets de résolutions concernant les demandes en autorisation de poursuites.

C'est ainsi que, dans la séance du 19 juin 1873, pendant la discussion des conclusions de la Commission chargée d'examiner la demande en autorisation de poursuites déposée contre M. Ranc, député du Rhône, M. Jules Cazot présenta un contre-projet tendant à ce que l'Assemblée décidât, avant de statuer au fond, que la commission entendrait les chefs de la justice militaire, le Ministre de la guerre et le vice-président du Conseil des ministres ; ce contre-projet fut rejeté.

Dans la séance du 19 juin 1877, à propos d'une demande en poursuites déposée contre M. de Cassagnac, la Chambre fut saisie d'un amendement dû à MM. Raoul Duval et Robert Mitchell, ainsi conçu : «... En exceptant le délit d'offense à la Chambre ».

Le 14 mars 1889, la commission chargée d'examiner la demande de poursuites dirigée contre MM. Laguerre, Laisant et Turquet, députés, concluait à l'admission de cette demande ; M. Millerand proposa d'ajouter au texte du projet de résolution, présenté par la commission, l'amendement suivant : « En exceptant le délit d'affiliation à une société non autorisée, délit visé par les articles 291, 292 du Code pénal et 1 et 2 de la loi de 1834 », la Chambre n'adopta pas cet amendement.

En 1889, le 4 avril, la Chambre adopta par 353 voix contre 199, le rapport de la commission autorisant : « M. le Procureur général près la Cour de Paris, conformément à son réquisitoire en date du 4 avril 1889, à exercer des poursuites contre M. le général Boulanger. » Un amendement de MM. Camélinat, Basly, Simyan : « En exceptant le crime d'attentat prévu par les articles 87 et 88 du Code pénal », avait été repoussé par 504 voix contre 70.

Il ne semble pas que des ordres du jour motivés puissent être opposés à une demande en poursuites, car, à côté de la prérogative qui intéresse la Chambre entière, se rencontre toujours une question personnelle, et il ne convient pas que la Chambre soit mise en demeure de statuer par un vote motivé sur une question personnelle. Néanmoins, le 17 janvier 1870, lors du débat sur la demande en autorisation de poursuites formée devant le Corps législatif contre M. Rochefort, un ordre du jour motivé, tendant à écarter l'autorisation de poursuites proposée par la Commission, avait été déposé par M. Estancelin. Le Président n'eut pas à examiner s'il y avait lieu d'opposer à cette motion une fin de non-recevoir tirée du règlement, car l'ordre du jour motivé fut retiré par son auteur.

Quand la Chambre est saisie d'une demande en autorisation de poursuites contre l'un de ses membres, elle peut voter par division sur chacun des délits visés dans le réquisitoire, et décider qu'elle accorde l'autorisation

de poursuivre à raison de l'un de ces délits, et qu'elle la refuse pour les autres. Sur ce point de droit, M. le Président Grévy a donné, en 1877, les explications suivantes : « Il y a dans votre règlement un article 95 ainsi conçu : « Dans les questions complexes, la division est de droit lorsqu'elle est demandée. » Vous aurez à juger si la question est complexe et s'il y a lieu de faire application de l'article du règlement qui permet de demander la division . La proposition qui vous est faite par la commission est non pas d'autoriser M. le procureur général à poursuivre d'une manière générale un de nos collègues, mais de l'autoriser à le poursuivre particulièrement, nommément pour des délits déterminés et à raison d'articles visés dans le réquisitoire. Il y en a un certain nombre. Et quand, tout à l'heure, on est venu dire : Il ne s'agit pour la Chambre que de lever l'obstacle et de faire disparaître l'immunité, sans apparemment tenir compte de la nature des poursuites, du nombre des délits, je crois qu'on disait une chose qui n'était pas suffisamment réfléchie, car sur quoi porte le réquisitoire ? ou plutôt de quoi nous sommes-nous occupés pendant cette longue séance ? D'examiner les délits auxquels s'applique la demande en autorisation de poursuivre. Quand on vient demander à la Chambre des députés l'autorisation de poursuivre l'un de ses membres, ne lui dit-on pas pourquoi ? On indique le délit et on apporte les pièces à l'appui. Qu'est-ce que la Chambre des députés a à faire ? Elle n'a pas, selon moi,

à examiner le délit en lui-même. Elle n'a pas à examiner le fondement des poursuites : c'est l'affaire de la justice. Elle a à examiner si sous cette poursuite ne se cache pas l'intention d'enlever à son mandat, au point de vue politique et dans son intérêt, un des membres de la Chambre. Ce que la Chambre a à voir, c'est le caractère de la poursuite par l'examen de chacun des délits qui en forment l'objet. Conséquemment, quand plusieurs délits ont été visés dans le réquisitoire et sont l'objet de la demande d'autorisation de poursuites, la commission, comme la Chambre, doit examiner chacun de ces détails, et je suppose que la commission l'a fait, puisqu'elle nous demande l'autorisation de poursuivre, non pas d'une manière générale, un de nos collègues, mais de le dépouiller de son immunité dans un but déterminé, et pour être poursuivi en vue de tel ou tel délit, à raison de tels ou tels articles, et en vertu d'un réquisitoire qui les précise. Ne me dites donc pas quand j'énonce que la Chambre doit examiner le délit au point de vue que j'indique, ne me dites donc pas que je lui propose de faire une invasion dans le domaine judiciaire. Je ne lui propose d'examiner les délits qu'au point de vue des poursuites, ce qu'elle est nécessairement obligée de faire ». La Chambre partagea cet avis : après avoir adopté la résolution de la commission autorisant les poursuites demandées, elle vota une disposition additionnelle ainsi conçue : « en exceptant le délit d'offenses envers la Chambre ».

Dans la séance du 24 février 1899, à l'occasion de la demande de poursuites dirigée contre MM. Paul Déroutède et Marcel Habert, la division du vote fut également demandée, d'abord sur la demande en autorisation, ensuite sur la suspension de la détention.

Généralement les Chambres statuent par assis et levé sur les demandes en autorisation de poursuites ; mais le scrutin public peut être demandé en cette matière avant toute épreuve douteuse, puisque le règlement n'établit aucune interdiction. Le scrutin secret ayant été aboli, sauf en cas de nominations, il ne serait pas possible de demander que les noms des votants, sur une question de poursuites, fussent publiés sans indication du sens des votes. Ce n'est pas que cette manière de voter ne présente de sérieux avantages dans des questions aussi personnelles que celles des poursuites, et M. Dufaure, dans une séance de la Constituante du 18 mai 1848, le soutenait avec la plus grande énergie : « Pour les cas de cette nature, disait-il, il peut être d'une extrême importance d'avoir le scrutin secret. Réservez-vous la faculté tout exceptionnelle, nous le reconnaissons, réservez-vous la faculté très rare de donner à chacun cette liberté d'opinion, lorsqu'il est obligé de se prononcer sur un de ses collègues ; réservez pour des cas exceptionnels, pour des circonstances très rares, réservez aux minorités un refuge contre l'oppression possible des majorités. »

Le rejet des conclusions d'une commission qui a proposé de repousser une demande en autorisation de poursuites entraîne implicitement l'autorisation des poursuites, sans qu'il soit besoin de consulter une seconde fois la Chambre. De même, le rejet des conclusions d'une commission qui a proposé d'autoriser des poursuites entraîne le refus d'autorisation.

Lorsqu'une Assemblée accorde une autorisation de poursuites, sa résolution est généralement libellée dans les termes suivants : « Le Sénat (ou la Chambre des députés) autorise la poursuite qui fait l'objet de la requête de M. le Procureur général près la Cour d'appel de. . . . (ou de la demande du sieur. . . .) en date du. . . . contre M. . . . député de. . . .

CONCLUSION

Si l'on se retourne pour jeter un coup d'œil sur le système organisé par l'article 14, on peut dire que ce système est, d'une façon générale, heureusement compris et réglementé ; le législateur a su combiner deux principes parfois bien difficiles à concilier, l'intérêt du Parlement, qui exige pour ses membres, d'une façon impérieuse, un certain nombre de prérogatives, et l'intérêt de la justice qui veut que tous les citoyens soient égaux devant la loi, quelles que soient les positions qu'ils occupent dans l'ordre social et politique, si hautes soient-elles.

Mais, comme on l'a dit bien souvent, un texte ne vaut que par la façon dont il est interprété ; peu importe le principe qu'il édicte, si ce principe est, au gré de ceux qui l'interprètent, tantôt élargi, tantôt rétréci. Ici, cette crainte était particulièrement à redouter : la règle est, en effet, interprétée par ceux-là mêmes auxquels elle s'applique, et la tentation est toujours forte, quand un corps est appelé à juger une affaire dans laquelle il

est aussi partie, qu'il ne modifie le texte qui l'enserme, au gré de ses passions d'un moment ; crainte d'autant plus grande à avoir lorsqu'il s'agit d'un corps politique, placé au centre d'un pays où l'opinion publique se surexcite facilement, au milieu d'un peuple dont le calme et le sang-froid n'ont jamais été les qualités primordiales.

Ces craintes, on l'a vu, n'ont pas été vaines : aussi bien dans l'étude de l'étendue d'application de l'article 15 que dans celle de ses conditions et de ses effets, on a signalé, chemin faisant, les tendances des parlementaires à s'arroger des prérogatives beaucoup plus grandes que celles que leur accorde le texte si net et si précis de l'article 14. Cela est fâcheux, d'autant plus que l'assemblée qui prend ces libertés est irresponsable, et que rien au-dessus d'elle ne peut la rappeler à l'observation, si désirable, des véritables principes. Nos assemblées parlementaires, qu'elles statuent en tant que pouvoir législatif ou Haute Cour de justice, ont une tendance trop marquée à se croire maîtresses absolues, parce qu'elles sont entièrement indépendantes. Rien n'est plus regrettable, car l'homme vraiment libre est celui qui doit observer le plus respectueusement les lois, alors même que ces lois n'emporteraient aucune sanction contre lui en cas d'inobservation. Ce n'est qu'avec de pareilles traditions qu'on arrive à implanter de façon durable et solide le gouvernement parlementaire dans

les pays d'opinion publique ; sinon, le peuple désabusé ne tarde pas à se détourner de ce gouvernement et à juger, à leur juste valeur, les belles déclarations qu'on lui fait entendre sur sa liberté.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. ESMEIN.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION ET HISTORIQUE.	1
TITRE I^{er}. — Caractère, effets et étendue d'application de l'immunité parlementaire	31
CHAPITRE I ^{er} . — Caractère de l'immunité parlementaire. . .	32
CHAPITRE II. — Sanction de l'immunité parlementaire. . .	48
CHAPITRE III. — Etendue d'application de l'immunité parlementaire	50
CHAPITRE IV. — Effets de l'immunité parlementaire	61
TITRE II. — Conditions d'application de l'immunité parlementaire	87
CHAPITRE I ^{er} . — L'immunité n'existe qu'en matière criminelle ou correctionnelle.	88
CHAPITRE II. — L'immunité n'existe que durant les sessions.	93
TITRE III. — Des exceptions à l'immunité parlementaire.	109
CHAPITRE I ^{er} . — Du flagrant délit	110
CHAPITRE II. — Des autorisations de poursuites.	122
§ 1 ^{er} . — Sens et portée de l'autorisation.	123
§ 2. — Procédure	140
CONCLUSION	163

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
